



El sinhogarismo en la ciudad de Barcelona

Contenido

1. Introducción	2
2. Concepto y definición de <i>sinhogarismo</i>	4
<p>En la presente actuación de oficio se ha empezado por los contenidos teóricos (puntos 2 y 3), en los que se presenta el concepto de <i>sinhogarismo</i>, así como algunos de los modelos de actuación ante este. A continuación (puntos 4 y 5) se exponen las líneas de abordaje de las personas sin hogar desde la Administración, yendo desde el territorio más amplio (el estatal), pasando por el autonómico y llegando hasta el local, es decir, el Ayuntamiento de Barcelona. A partir de ahí, la mirada se centra en la situación del <i>sinhogarismo</i> en la ciudad (punto 6), para pasar después a la perspectiva de las personas afectadas por el <i>sinhogarismo</i> en Barcelona (punto 7), complementada por las aportaciones de profesionales y personas expertas. Posteriormente (punto 8) se ilustran aproximaciones a la actuación en municipios de otros países ante el <i>sinhogarismo</i>, para aportar puntos de contraste y reflexión sobre lo que sucede en Barcelona. Finalmente (puntos 9 y 10) se extraen unas conclusiones y la síndica emite unas recomendaciones para el Ayuntamiento de Barcelona. A continuación se adjunta el anexo, que incluye el marco legal desde el que se ha realizado el análisis y la relación de la bibliografía utilizada.....</p>	
3. Modelos de respuesta al <i>sinhogarismo</i>	9
4. Las políticas públicas en el abordaje del <i>sinhogarismo</i>	12
5. Características y recursos del Programa municipal de atención a personas sin hogar. Modelo de atención en Barcelona	19
6. Situación del <i>sinhogarismo</i> en Barcelona	24
7. Reflexiones y demandas desde el ámbito de las personas sin hogar	58
8. Aproximación a los modelos de abordaje del <i>sinhogarismo</i> en otras ciudades	69
9. Consideraciones	76
10. Recomendaciones	84
11. Anexos	87
<p>Artículo 70.1. El Gobierno debe velar por que las entidades sin ánimo de lucro y los servicios sociales municipales que llevan a cabo actividades y programas de inserción social puedan disponer de un volumen de viviendas de inserción, tal y como son definidas por el artículo 3.i, suficiente para atender las necesidades de este tipo que se detecten en cada municipio.....</p>	
	93
<p>Artículo 70.2. En el marco de los programas sociales de integración y en los términos que determina la normativa vigente en materia de servicios sociales, las administraciones competentes deben adoptar actuaciones específicas de dotación de viviendas de inserción para los sin hogar.</p>	
	93

1. Introducción

El 29 de noviembre del 2017, la síndica de greuges de Barcelona decidió abrir una actuación de oficio ante la constatación del creciente número de personas en situación de precariedad y sin hogar que malviven en la ciudad y que no pueden disfrutar de los derechos básicos de la ciudadanía.

Muchas de las situaciones detectadas, además, se cronifican en el tiempo a pesar de la actuación de los diferentes servicios, hecho que preocupa también por las dificultades técnicas, legales o de otro tipo con las que se pueden encontrar los técnicos y técnicas.

El consistorio aborda esta realidad, no en solitario, sino junto con entidades del ámbito social. La adecuación de las estrategias y los recursos —en los ámbitos económico, técnico y metodológico—, así como la prevención que pueda hacerse de las causas que originan las situaciones de sinhogarismo, también forman parte del interés de la síndica en esta materia.

Para llevar a cabo esta actuación, la síndica ha contado con el equipo asesor de la institución; además, buena parte del contenido de esta se ha encargado a la Fundación Pere Tarrés.

El trabajo en la actuación de oficio ha conllevado, en síntesis, la recopilación y análisis de las quejas directas e indirectas sobre esta materia, la investigación de las circunstancias concurrentes, el examen de fuentes estadísticas y de documentación técnica, entrevistas con expertos y expertas, entidades sociales, colegios profesionales y personas directamente afectadas por esta situación, así como el estudio de la normativa aplicable y el análisis de si se habían aplicado los principios de buena administración para la salvaguarda de los derechos fundamentales en la ciudad. Con esta finalidad, esta Sindicatura (o la Fundación Pere Tarrés en su nombre) ha emprendido las siguientes acciones:

- Asesoramiento y supervisión de actuaciones que han llegado a la Sindicatura.
- Participación en reuniones del Grupo de Trabajo Sinhogarismo del Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona.
- Reuniones o entrevistas con representantes (personal directivo, personal técnico o voluntariado) de las siguientes entidades: Asís Centro de Acogida, Sant Joan de Déu Serveis Socials, Asociación Projecte Solidari Sense Sostre, Arrels Fundació, Càritas, Sant Pere Claver - ESMES, Sant Joan de Déu - ESMES, Lola no estás sola, Asociación Rauxa, Obra Social Santa Lluïsa de Marillac i Caliu - Espacio de acogida, así como con el Grupo de Trabajo Sinhogarismo del Consejo Municipal de Bienestar Social.
- Reuniones con representantes del Colegio de Educadoras y Educadores Sociales de Cataluña y del Colegio Oficial de Trabajo Social de Cataluña.
- Participación en la reunión del Plenario de la Red de Atención a Personas Sin Hogar (XAPSELL, por sus siglas en catalán).
- Reuniones con representantes municipales de los ámbitos técnico, político y gerencial, desde donde se ha facilitado documentación técnica y estadística.

La actuación de oficio se centra en la perspectiva de los derechos humanos en la ciudad; por lo tanto, no tiene la voluntad de ser un estudio científico, sino que parte de la preocupación por la situación de las personas afectadas por esta problemática y quiere exponer la realidad que les afecta. Para ello, se recogen datos y se trabaja desde el acompañamiento metodológico. Se quiere advertir de que los datos recogidos, dado que corresponden a un periodo de tres años (2017, 2018 y 2019), pueden presentar algunas diferencias respecto a las cifras del momento en que se cierra el estudio.

El informe no pretende, en ningún momento, enfocar el origen de la situación de las personas sin hogar desde una perspectiva causal individual, sino que parte de una causalidad estructural. En los momentos en que se hace referencia a una perspectiva o ámbito más particular o individual, es para poder señalar posibles vulneraciones de derechos.

Finalmente, también se quiere especificar que en la actuación de oficio no se ha tratado la cuestión de los asentamientos en la ciudad, si bien se hace referencia a ellos en algún momento. Se trata de personas que pueden formar parte de la población sin hogar según la clasificación ETHOS (sobre la que se amplía información más adelante), pero que, por las condiciones específicas en las que se encuentran, requerirían de un estudio diferenciado y de un tratamiento en profundidad.

2. Concepto y definición de *sinhogarismo*

En la presente actuación de oficio se ha empezado por los contenidos teóricos (puntos 2 y 3), en los que se presenta el concepto de *sinhogarismo*, así como algunos de los modelos de actuación ante este. A continuación (puntos 4 y 5) se exponen las líneas de abordaje de las personas sin hogar desde la Administración, yendo desde el territorio más amplio (el estatal), pasando por el autonómico y llegando hasta el local, es decir, el Ayuntamiento de Barcelona. A partir de ahí, la mirada se centra en la situación del *sinhogarismo* en la ciudad (punto 6), para pasar después a la perspectiva de las personas afectadas por el *sinhogarismo* en Barcelona (punto 7), complementada por las aportaciones de profesionales y personas expertas. Posteriormente (punto 8) se ilustran aproximaciones a la actuación en municipios de otros países ante el *sinhogarismo*, para aportar puntos de contraste y reflexión sobre lo que sucede en Barcelona. Finalmente (puntos 9 y 10) se extraen unas conclusiones y la síndica emite unas recomendaciones para el Ayuntamiento de Barcelona. A continuación se adjunta el anexo, que incluye el marco legal desde el que se ha realizado el análisis y la relación de la bibliografía utilizada.

El concepto de *sinhogarismo* (y por consiguiente, las políticas o actuaciones desarrolladas al respecto) ha ido transformándose a lo largo del tiempo.

Las primeras aproximaciones académicas al concepto de *sinhogarismo* ponían el foco en las **características individuales** como motivo principal para explicar la situación, lo que proyectaba una imagen estereotipada y negativa de las personas sin hogar, que se convertían en seres desarraigados y pobres, sin capacidad de asumir responsabilidades sociales, y de alguna forma se las culpabilizaba de su situación.

Este posicionamiento académico, sin embargo, cada vez tenía más dificultades para sostenerse al no considerar aspectos vinculados a las dificultades de tipo estructural, relacionadas con la exclusión residencial y el mercado laboral. Así, se inicia un cambio de enfoque (en gran medida incentivado por entidades sociales y de defensa de las personas sin hogar) que se centra en **aspectos estructurales y sociales**. Se empieza a entender el *sinhogarismo* como una confluencia de factores, especialmente en aspectos estructurales como la vivienda o el trabajo. Esta concepción pasó a convertirse en el enfoque teórico principal, y propicia que se plantee una búsqueda de soluciones diferentes.

Progresivamente, la aproximación académica se orientó a tratar la problemática desde la **pluricausalidad**, que integra aspectos individuales dentro de los factores estructurales, con el fin de abordar las nuevas complejidades. Desde la investigación académica, autores como Shinn y Weitzman (1990) plantean un modelo para la investigación a partir de tres niveles de estudio:

- Situación individual: se tienen en cuenta las características individuales (edad, ingresos, estatus, salud, etc.), las experiencias individuales acumuladas en la biografía (pérdida de la vivienda o el trabajo, maltrato físico en la pareja, etc.) y las conductas individuales que

- pueden tener incidencias en la generación o mantenimiento del problema (alcoholismo, drogadicción, etc.).
- Factores sociales o relacionales: se analiza la red social con la que cuenta la persona, que puede proporcionarle apoyo, instrumental o emocional, y que puede deteriorarse o romperse. Se incluyen también las organizaciones formales con las que se puede relacionar.
 - Contexto socioeconómico: se tienen en consideración los factores macroeconómicos. Así, se estudia, por ejemplo, el número de alojamientos económicos, los hogares con ingresos bajos, la renta disponible y la necesaria para disponer de una vivienda, la tasa de paro y el nivel de asistencia, entre otros. También se estudian las concepciones sociales y culturales, como por ejemplo, las percepciones que se fijan sobre cuándo y cómo conviene independizarse, etcétera.

Para elaborar la definición de *sinhogarismo*, podría pensarse que la característica más básica y evidente es la ausencia de un espacio adecuado para vivir, pero este no es el único factor que define el concepto. Si solo se pone la mirada sobre las personas que se ven obligadas a dormir al raso, se excluye a otras que viven en refugios provisionales o en infraviviendas. Tampoco se incluye a las personas en riesgo inminente de perder la vivienda o el alojamiento. Obviamente, los distintos enfoques tienen unas grandes implicaciones en el abordaje del fenómeno, en su cuantificación y en las políticas públicas de intervención.

Aunque hay falta de acuerdo entre países a la hora de definir y abordar la problemática del sinhogarismo, existe un cierto consenso para adoptar el marco conceptual que desarrolla la Federación Europea de Asociaciones Nacionales que Trabajan con Personas Sin Hogar (FEANTSA). FEANTSA proponía definir el sinhogarismo como la “situación que se produce por la ausencia de un lugar adecuado para vivir de forma permanente”. A su vez, una persona sin hogar es todo aquel hombre o mujer que “no puede acceder de forma permanente a un lugar adecuado para vivir, bien porque no se puede mantener el alojamiento por motivos económicos y otras barreras sociales, o porque presenta dificultades para vivir de forma autónoma y necesita ser atendida y apoyada” (Avramov, 1996).

Con la voluntad de construir una herramienta útil para abordar el diseño de políticas públicas en materia de sinhogarismo, FEANTSA desarrolló un modelo de clasificación de las diferentes casuísticas que se pueden incluir en el concepto de *persona sin hogar*, conocida por las siglas ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion).

En función de las condiciones físicas de habitabilidad que tiene el espacio donde vive una persona, la vida social y privada que le permite y el régimen legal de utilización, la clasificación ETHOS desarrolla trece escenarios distintos (categoría operativa) que se describen en la siguiente tabla:

Tabla 1: Clasificación ETHOS de personas sin hogar y exclusión residencial

Situación	Categoría conceptual	Categoría operativa	Tipo de alojamiento
Sin hogar	Sin techo	1. Personas que viven al raso	1.1 Espacio público o exterior
		2. Personas que viven en equipamientos para personas sin hogar	2.1 Albergue o refugio nocturno
	Sin vivienda	3. Personas que viven en equipamientos para personas sin hogar	3.1 Hogares y albergues para personas sin hogar
		4. Personas que viven en albergues para mujeres	4.1 Albergues para mujeres (con o sin hijos/as)
		5. Personas que viven en equipamientos residenciales para inmigrantes	5.1 Centros de recepción o de alojamiento temporal
			5.2 Alojamientos para trabajadores/as inmigrantes
		6. Personas en proceso de salida de instituciones	6.1 Centros penitenciarios
6.2 Instituciones de tratamiento médico			
6.3 Casas de acogida para niños/as y jóvenes			
7. Personas que reciben apoyo de larga duración	7.1 Residencias para personas mayores que han pasado por una situación de sin hogar		
	7.2 Centros residenciales con apoyo para personas que han pasado por una situación de sin hogar		
Exclusión de la vivienda	Vivienda insegura	8. Personas que viven en un alojamiento inseguro	8.1 Con amigos o familiares
			8.2 Realquiler
			8.3 Ocupación ilegal de inmuebles
		9. Personas que viven bajo amenaza de desahucio	9.1 En proceso de desalojo por impago del alquiler
			9.2 En proceso de ejecución hipotecaria
			10. Personas que viven bajo amenaza de desahucio
	Vivienda inadecuada	11. Personas que viven en estructuras “no convenciones” o temporales	11.1 <i>Mobile homes</i> caravanas
			11.2 Edificación “no convencional”
			11.3 Estructuras temporales
			12. Personas que viven en viviendas insalubres
		13. Personas que viven en situación de masificación	13.1 Viviendas masificadas

Elaboración propia a partir de los datos de FEANTSA (2012).

Se observa que, además de la problemática de la falta de un techo para dormir, el modelo considera otras situaciones y establece cuatro categorías conceptuales:

- Sin techo: no se dispone de un espacio físico para vivir.
- Sin vivienda: se puede disponer de un espacio físico, si bien este no reúne las condiciones necesarias de privacidad para considerarlo como espacio propio.
- Vivienda insegura: se dispone de un espacio físico donde poder desarrollar la vida privada, pero no se disfruta de permiso legal para utilizar el alojamiento.
- Vivienda inadecuada: la persona vive en un espacio que no reúne las condiciones adecuadas para la habitabilidad.

La clasificación ETHOS no ha estado exenta de críticas. Las principales consideraciones se relacionan con la gran cantidad de casuísticas que emplea, lo que obliga a utilizar distintas fuentes de obtención de datos para cuantificar el alcance de la problemática. Al mismo tiempo, el hecho de que la realidad no sea estática y una misma persona pueda circular por las diferentes casuísticas previstas también complica la detección del fenómeno y la categorización de un individuo.

En la práctica, aunque esta clasificación es adoptada y compartida por entidades y administraciones públicas de toda Europa, a la hora de abordar el problema de la exclusión residencial presenta ciertas limitaciones. Principalmente por la falta de acuerdo sobre aspectos como las definiciones de lo que se considera una vivienda insuficiente o cómo se determina qué es una persona en riesgo, así como la metodología que utilizar en la recogida y el análisis de datos que ayuden a hacer una aproximación realista a la problemática, sumado al hecho de que hay que tener en consideración los diferentes contextos entre países. Por lo tanto, comparativamente, la cuantificación estadística del fenómeno supone un gran reto.

Aun así, la clasificación ETHOS ha contribuido a operativizar a partir de las diferentes nomenclaturas. Ahora bien, como se ha comentado antes, la categorización que se presenta no responde al dinamismo existente y dificulta hacer una fotografía real con según qué herramientas y métodos.

La recogida de datos y la atribución de responsabilidades de los agentes que las llevan a cabo es clave para un abordaje de la problemática, no solamente en términos de estadística, sino también para poder hacer política pública. Por este motivo, expertos en el estudio del fenómeno (Busch-Geertsema *et al.*, 2010) relacionan diversos tipos de datos que se pueden recoger:

- Recuento de personas sin hogar: útil para conocer las necesidades a las que deben responder los recursos de emergencia y hacer un dimensionado adecuado de los equipamientos.
- Información sociodemográfica: para conocer las necesidades que presentan los grupos poblacionales.
- Datos de mayor complejidad: para formular políticas más transformadoras.

- Cálculos de la prevalencia anual de personas sin hogar: para adecuar la oferta específica de programas y la demanda.
- Información preventiva para recoger información de casos potenciales: información más compleja (para definir y recoger), pero que permite hacer una anticipación en la política pública.

Así, la forma más habitual de recogida de datos son los recuentos, los registros de equipamientos y los censos. El uso combinado de estos recursos resulta clave para obtener información precisa, y, además, hay que trabajar para evitar, en la medida de lo posible, la duplicidad de casos.

Cabe destacar que, en los últimos años, ha ido tomando fuerza en el abordaje del sinhogarismo el **enfoque basado en los derechos humanos** (*human rights-based approach*), que se apoya en los estándares establecidos por la normativa internacional de derechos humanos con el objetivo de protegerlos y hacerlos efectivos.

En esta línea, conviene recordar que, en su informe del año 2015, Leilani Farha, relatora especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda, en el marco del derecho a la vivienda digna, incorporó la situación de sinhogarismo, y señaló cómo esta situación suponía también la vulneración de otros derechos recogidos en el Pacto internacional de los derechos civiles y políticos y en el Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas (como el derecho a vivir sin discriminación, con protección y en libertad). La relatora destacaba cómo el sinhogarismo, a pesar de haber surgido como consecuencia de una crisis de derechos humanos, no se ha tenido en cuenta en el rendimiento de cuentas de derechos humanos, y tampoco se han requerido actuaciones de protección frente a la vulneración de derechos ni de promoción de políticas preventivas. La relatora recordaba a los Estados la obligación de promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de toda la población.

3. Modelos de respuesta al sinhogarismo

A partir de las definiciones de *sinhogarismo*, se ha trabajado con modelos de intervención diferenciados, y los más relevantes son los dos siguientes:

3.1. Modelo de escala o *Continuum of Care*

Parte de la base de que la situación de sinhogarismo está ocasionada por diversos factores (estructurales, institucionales, relacionales y personales) que provocan la exclusión habitacional y producen una serie de carencias que sitúan a la persona fuera del mercado habitacional.

El objetivo final del modelo, conocido como **modelo de escala**, es la consecución de un grado suficiente de independencia y autonomía de la persona. Teóricamente, al llegar al final del proceso, la persona atendida accede a una vivienda compartida. Para conseguirlo, debe superar una serie de retos, mayoritariamente vinculados a la inserción laboral (y también de desintoxicación de adicciones y tratamiento, en su caso), para prepararse para acceder a la vivienda. La voluntariedad y el compromiso de las personas participantes es clave para el mantenimiento en el plan de trabajo, el cual está liderado por los y las profesionales del equipamiento al que se vincula la persona, y que conduce a la consecución progresiva de los hitos de la persona. Cuando el itinerario se limita a un periodo temporal a medio plazo, se habla de *proceso de inserción de recuperación o de inclusión*.

El modelo de escala ha recibido varias críticas vinculadas a su efectividad y a las posibilidades de trabajo con las personas. Hay que tener en cuenta que la falta de posibilidades de trabajo o el hecho de no poder superar los retos planteados a lo largo del proceso inclusivo, puede llevar al abandono del programa. Por otra parte, las recaídas y el empeoramiento de las circunstancias personales son situaciones relativamente habituales en el tratamiento de las personas sin hogar por medio de esta intervención, lo que puede conducir a la desmotivación.

Otro aspecto que supone un riesgo en el modelo de intervención es la falta de recursos suficientes para todas las personas que requieren este tipo de asistencia. Obviamente, es un factor que disminuye la eficacia del programa. Así, aunque desde los servicios públicos y privados existe la intención de cubrir al máximo los derechos de las personas, el acceso de estas al plan de ayuda se ve limitado por los recursos disponibles.

También hay que tener en cuenta, en la puesta en práctica de este modelo, el papel de la persona en la definición del plan de trabajo. Cada vez más se trabaja para hacer partícipe a la persona y “ponerla en el centro” de la intervención, con el fin de que pueda decidir los objetivos, pero por ahora el papel del o la profesional sigue siendo primordial. Por lo tanto, hay

que reflexionar sobre cómo la persona vive la normativa y el ejercicio de su libertad en este modelo.

3.2. Modelo *Housing First*

Este modelo parte del reconocimiento de que las personas sin hogar no pueden acceder a una vivienda. Desde este punto, se ponen en el centro las políticas de acceso a la vivienda y se crea un modelo de atención a las personas basado en facilitar una vivienda desde el inicio del proceso de intervención. El modelo conocido como ***Housing First*** responde a este nuevo paradigma de intervención que separa el derecho a la vivienda y el tratamiento, y que pone en primer lugar un hogar digno no como una finalidad, sino como un recurso directo.

Los antecedentes de este modelo se encuentran en los años noventa en Nueva York. Posteriormente este modelo se aplicó en Canadá, y de forma más reciente en Europa, donde se han desarrollado programas relevantes en países como Francia, Países Bajos, el Reino Unido, Noruega, Suecia o Bélgica. También existen experiencias de ámbito municipal (se hace referencia a su aplicación en Lisboa en el punto 9) y supramunicipal en muchos países de la Unión Europea.

En las evaluaciones y valoraciones sobre el *Housing First*, se ha considerado que este modelo es una vía de trabajo con posibilidades para personas con una situación de sin hogar cronicada, enfermedad mental o drogodependencia. Al mismo tiempo, posibilita una gran flexibilidad en su aplicación y en la forma de dar respuesta en diferentes contextos. En este sentido, ha sido necesario un ejercicio para delimitar qué es y qué no es *Housing First*. Así, FEANTSA publicó una guía que recoge los ocho principios básicos:

1. La vivienda como derecho humano.
2. Elección y control por parte de las personas usuarias.
3. Separación entre vivienda y tratamiento.
4. Orientación a la recuperación.
5. Reducción de daños.
6. Compromiso activo sin coerción.
7. Planificación centrada en la persona.
8. Apoyo flexible, y durante tanto tiempo como sea necesario.

El cambio de paradigma de este modelo persigue dignificar a la persona, que pueda ser más participativa, y ponerla en el centro de su propia intervención, de modo que sea parte de la solución. Se centra en la atención a las personas, considerándolas sujetos de pleno derecho. Si bien es cierto que las personas sin hogar siguen siendo un sector de población con una fragilidad extrema y que sufren una gran exclusión social, el modelo de *Housing First* evita responsabilizarlas de su situación, y se centra en los aspectos estructurales, lo que supone un cambio significativo en el abordaje de la intervención.

Los hogares que se ofrecen a las personas usuarias del programa cuentan con el apoyo de profesionales. En este sentido, el *Housing First* supone un reto con respecto a la figura profesional, ya que esta deja de ser el sujeto activo en la toma de decisiones y se transforma

en una figura facilitadora. También tiene un papel destacable el *peer worker*, o persona que ha sufrido una situación similar que acompaña a la persona.

Las diversas evaluaciones sobre el funcionamiento del programa han obtenido resultados positivos en las intervenciones. En la guía de *Housing First* se recoge que la fidelidad a los principios del programa es clave para garantizar y promover el éxito de la intervención, y mantener un modelo similar que no difiera de otras actuaciones. Para hacerlo posible, se han desarrollado modelos de evaluación, llamados *escalas de fidelidad* o *fidelity fiscals*.

Las críticas al *Housing First* se centran en sus posibilidades y limitaciones. Este modelo no se puede considerar solo como la provisión de la vivienda, hace falta un acompañamiento más intensivo, adaptado a las necesidades de las personas y a los diversos momentos para poder trabajar por una inclusión social efectiva. La simple presencia de una vivienda puede incidir en un mayor aislamiento si no se acompaña de este apoyo.

El *Housing First* no es un modelo de intervención que pueda funcionar como solución única desde un único servicio, dado que requiere de una participación real y efectiva de los y las responsables en política de vivienda, las entidades sociales que proveen servicios, las áreas de salud y los propios recursos de los servicios sociales existentes. El esfuerzo de asunción de responsabilidades y de coordinación, por lo tanto, también debe ser importante.

4. Las políticas públicas en el abordaje del sinhogarismo

A continuación se recogen las principales herramientas para desarrollar políticas de abordaje de las situaciones de sinhogarismo de que se dotan actualmente los tres niveles de la Administración: la estatal, la autonómica y la municipal. Dadas las competencias de la Sindicatura de Greuges de Barcelona con respecto a la supervisión de la actuación municipal, se ampliará el contenido y el recorrido histórico de esta última.

4.1. El Gobierno español

El Gobierno español aprobó en el año 2015 la Estrategia nacional integral para las personas sin hogar 2015-2020. La necesidad de esta estrategia se justifica a partir de una triple argumentación:

- Las exigencias de la Unión Europea para hacer políticas coherentes (mediante las resoluciones del Parlamento Europeo de 16 de diciembre de 2016, de 6 de setiembre de 2011 y de 11 de junio de 2013).
- La conveniencia de ofrecer una visión conjunta en la atención a las personas sin hogar.
- La situación de las personas sin hogar, agravada por la crisis económica.

En el apartado de diagnóstico del documento, donde se analizan datos de diferentes fuentes entre los años 2005 y 2014, y donde se refleja, entre otros aspectos, el impacto de la crisis económica, se hace referencia a la constatación del aumento del número de personas sin hogar, a pesar de las dificultades para cuantificar el número de personas afectadas por esta situación. Se constata un descenso de la edad media de las personas sin hogar, así como el incremento de personas mayores de 45 años y del número de mujeres en situación de sinhogarismo. También se detecta el descenso de ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea y un aumento de personas no europeas.

La pérdida del puesto de trabajo, la pérdida de la vivienda y la imposibilidad de costear un alojamiento aumentaban como causas crecientes de encontrarse en la situación de sin hogar.

Se pone de relieve la mayor cronificación de las situaciones de sinhogarismo, de manera que cada vez hay menos gente que sale de esta situación. Según los datos, en el caso de las personas que llevaban menos de seis meses en esta situación, se reducía tanto el número de hombres (del 30,9 % al 15,1 %) como el de mujeres (del 26,4 % al 16,7 %). En cambio, en el caso de quienes llevaban entre uno y tres años en esta situación, el número de hombres aumentaba en un 25 % y el de mujeres, hasta un 26,1 %.

Se señalaba que la razón de la pérdida de alojamiento propio se debía a la mala situación económica de personas que habían perdido su empleo y que no podían costear la vivienda. Se constataba que un porcentaje importante de personas en situación de sin hogar trabajaba, pero aun así no podían costear una vivienda o un alojamiento.

El documento también hacía referencia a que habían aumentado los recursos para atender a las personas en situación de sinhogarismo, pero en cambio había disminuido el porcentaje de

personas que se lograba atender. En paralelo, las personas sin hogar que habían recibido atención social, la valoraban más positivamente.

También se había observado el aumento de las agresiones y delitos contra personas sin hogar, especialmente entre los jóvenes y las mujeres. Anualmente se contabilizaban en España 85 defunciones de personas sin hogar, pero se estimaba que la cifra oculta podría ser el doble, ya que, en gran parte, los incidentes permanecen ocultos. Además, el 73 % de estas defunciones tenían lugar en el espacio público.

La estrategia de gobierno se enmarcaba en los derechos de todas las personas (derecho a la seguridad de la vida, derecho a la vivienda y derecho a la protección de la salud y la ayuda social), y se inspiraba en los principios de unidad de acción, prevención y atención temprana; ponía el enfoque en la orientación a la vivienda, la atención centrada en las personas y la perspectiva de género, así como la mejora del conocimiento y la formación. Este marco toma cuerpo a través de los siguientes objetivos y líneas estratégicas:

- Objetivo 1. Prevención del sinhogarismo:
Prevenir las causas del sinhogarismo en situaciones de riesgo.
Establecer protocolos de detección y actuación precoz.
- Objetivo 2. Sensibilización social y defensa contra la discriminación y delitos de odio dirigidos al colectivo:
Promover el derecho a una imagen veraz y respetuosa de las personas sin hogar.
Eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a los servicios y las prestaciones sociales.
Combatir la violencia ejercida contra las personas sin hogar y garantizar su seguridad de vida.
- Objetivo 3. Garantía de la seguridad y la vida de las personas sin hogar:
Ofrecer un sistema de alojamiento orientado a la normalización de la vida y la reinserción social.
Aplicar el *Housing First*.
Mejorar los recursos dirigidos a las personas sin hogar y reforzar el sistema público de atención a estas personas.
- Objetivo 4. Restauración del proyecto de vida de las personas:
Aplicar el método *case management*.
Mejorar su ocupabilidad.
Establecer medidas de arraigo a la comunidad.
- Objetivo 5. Refuerzo del sistema público de atención a las personas sin hogar:
Mejorar el intercambio de conocimiento, la información y la evaluación.

Por último, en relación con el sistema de financiación, dice que hay que tener en cuenta la distribución de competencias y, por lo tanto, la financiación de los ámbitos autonómico y local, de acuerdo con lo que establezcan los planes de atención a personas sin hogar de los diferentes niveles de la Administración.

4.2. La Generalitat de Catalunya

El Gobierno de la Generalitat de Catalunya aprobó el Acuerdo GOV/161/2016, de 20 de diciembre de 2016, que orientaba la elaboración de la Estrategia integral para el abordaje del sinhogarismo en Cataluña, y que pretendía crear un marco de actuación común que definiera metodologías y estableciera los recursos necesarios para cada territorio.

En el año 2017 se presentaba una primera fase del proyecto, en la que se exponía la hoja de ruta que debía seguirse para poder hacer un diagnóstico de la situación, a la vez que se recogían propuestas a través de un trabajo colaborativo con diferentes ayuntamientos de Cataluña, entidades y personas expertas. Se apuntaban como posibles líneas estratégicas las siguientes:

- El derecho a la vivienda (con vivienda orientada a las necesidades de la persona, el *Housing First* y otros modelos —residencias, albergues, etc.—).
 - Derechos a la salud y acceso al sistema sanitario.
 - Derecho a la atención social arraigada a la comunidad integral.
- Atención social especializada para personas con adicciones, con problemas de salud mental, con discapacidad, en situación administrativa irregular, desinstitucionalizadas, etcétera.
 - Integración sociolaboral.
 - Datos compartidos.
 - Visibilización y sensibilización desde la participación de las personas.
 - Implementación y seguimiento de la estrategia.

4.3. El Ayuntamiento de Barcelona

El Ayuntamiento de Barcelona aprobó en el año 2005 el Plan municipal para la inclusión social. En este documento se analizan las causas del cambio social y cómo se generan las nuevas bases de las desigualdades sociales —en aquel momento—, y se hace un análisis de lo que significaba la exclusión social, mediante la aportación de datos concretos de la situación en la ciudad de Barcelona en aquel momento previo a la crisis económica que se estaba gestando.

El Plan municipal para la inclusión social surgía del Programa de actuación municipal (PAM) 2004-2007, y se partía de ideas clave resultado del PAM, como las de “Barcelona con bienestar y cohesión” y “Barcelona, con más viviendas asequibles”. Figuraban como objetivos desarrollar el programa de cobertura de necesidades básicas y de atención a personas sin techo, que preveía completar la red municipal de equipamientos integrales para personas sin techo: poner en funcionamiento tres equipamientos integrales públicos (acogida diurna socioeducativa de carácter abierto, acogida residencial de baja exigencia y servicio de higiene y alimentación); remodelar los comedores sociales; ampliar el Centro Municipal de Atención a las Urgencias Sociales (CMAUS —actualmente, CUESB—); e introducir rentas de inclusión en coordinación con el programa de renta mínima (PIRMI).

Otro objetivo preveía desarrollar el programa de viviendas para la inclusión social, con la puesta en marcha de 50 viviendas de inclusión, así como formalizar un mínimo de 2.000 nuevos contratos de alquiler asequible para personas en riesgo de exclusión.

Otros objetivos se orientaban a alcanzar 5.000 nuevos contratos laborales para personas en riesgo de exclusión, y desarrollar el protocolo de coordinación y métodos de trabajo en red entre los equipos sociales, sanitarios y educativos.

También se perseguía la implicación del tejido social y de la ciudadanía, con la firma del Acuerdo ciudadano para una Barcelona inclusiva o la consolidación de los consejos sectoriales de participación social, entre otros.

Del Plan municipal para la inclusión social y el PAM 2004-2007 surge el Programa municipal de atención social a personas sin hogar (2006). En el documento se definen las características básicas de la población sin techo, y también se distinguen tres estadios, en función del desarraigo personal en los procesos vitales:

- Personas en fase incipiente o inicial de desarraigo: se encuentran en la calle de forma puntual, no tienen domicilio, sus ingresos son irregulares o inexistentes, tienen vínculos relacionales débiles, pero se mantienen hábitos personales y laborales, hacen demanda y aceptan intervención. Su estado de salud habitual es bueno.
- Personas con un grado medio de desarraigo: estancia en la calle de forma habitual, se empiezan a perder hábitos; el trabajo, si lo hay, es inestable; se han perdido vínculos relacionales; existe poca motivación; se hace demanda pero hay poca capacidad de mantenimiento; y su estado de salud puede empezar a resentirse.
- Personas en un estado de desarraigo cronicado: personas que viven permanentemente en la calle con alternancias en centros residenciales. Paro de larga duración, grave aislamiento social, no hacen demanda y son reticentes a aceptar la intervención social. Han perdido hábitos y tienen graves déficits sanitarios que originan problemas de salud.

Se cuantificaba que, de las personas sin hogar en el año 2005, el 64 % se situaban en fase inicial, el 27,92 % en fase intermedia y el 8,23 % en fase consolidada. En aquel momento, la distribución por género era un 25,20 % de mujeres y un 74,80 % de hombres. Con respecto a los grupos de edad, el más numeroso era el de 26 a 54 años, que representaba un 64,64 %.

Se repasaba la trayectoria de la atención a las personas sin techo del año 1985 y se definía el modelo municipal de atención a personas sin techo a partir de itinerarios y planes personalizados de inclusión social y relacional, y se trabajaba fundamentalmente en tres áreas:

- Área de inclusión económica y residencial.
- Área de inclusión relacional.
- Área de inclusión social y de salud.

Con respecto a los servicios, se estructuraban del siguiente modo:

- Servicios de atención en medio abierto, primera acogida y tratamiento:
 - Equipos de detección y atención en la calle.
 - Equipos de primera acogida al tratamiento social.
- Servicios de acogida residencial temporal:
 - Servicio residencial temporal de primera acogida.
 - Servicio residencial temporal de atenciones básicas.

- Servicio residencial temporal de inserción.
 - Servicios de viviendas de inclusión con apoyo socioeducativo.
 - Servicios de centro de día.
 - Servicios de atención a necesidades básicas.
- Se realizaba una comparativa de la evolución de la actividad en los últimos años, así como del presupuesto dedicado, ambos con un crecimiento significativo (respecto al presupuesto de 3.669.606 euros del año 2000, se pasa a 8.707.863 euros en el año 2006). Finalizaba con unos retos de mejora, con tres ejes que preveían los siguientes objetivos:
- Mejorar los resultados del modelo de intervención con personas sin techo, en términos de procesos personales de inclusión social:
 - Prevenir que personas y familias de la ciudad en situación de riesgo de pobreza y exclusión lleguen a la situación de sin techo.
 - Incrementar la entrada de personas sin techo en procesos de inserción a través de la intervención de los equipos de calle.
 - Incrementar el número de personas que finalizan procesos de inserción social a través de la intervención de los equipos de tratamiento.
 - Facilitar el acceso normalizado a servicios y recursos de otras redes de atención (salud, inserción laboral, juzgado, vivienda, etc.).
 - Agilizar el abordaje más eficaz y coordinado con otros servicios de la ciudad de situaciones que generan conflictos y dificultades de convivencia.
 - Ampliar y diversificar servicios con criterios de equilibrio territorial y de proximidad:
 - Diversificar y adaptar la tipología de recursos residenciales temporales en función de fases y perfiles.
 - Incrementar el número de centros de acogida diurna de forma equilibrada.
 - Ampliar los servicios de alimentación.
 - Extender y diversificar los servicios de higiene.
 - Construir una red de responsabilidad pública de atención a personas sin techo articuladas por servicios públicos y por servicios de iniciativa social:
 - Fortalecer la capacidad de organización del conjunto de la ciudad para acompañar a las personas sin techo en un proceso de recuperación.
 - Establecer parámetros de funcionamiento como red de responsabilidad pública.
 - Formalizar nuevos mecanismos de relación con el sector de iniciativa social.

En el año 2017, el Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona publica el Plan de lucha contra el sinhogarismo 2016-2020. Se trata, por lo tanto, del documento vigente en el momento del cierre del presente estudio (puede consultarse en: https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-documents/pla_lluita_sensellarisme_barcelona_2016-2020.pdf).

Este plan explicita un cambio de mirada hacia la situación de sinhogarismo, la cual entiende como una situación que se debe combatir, ya que vulnera el derecho a la vivienda de las personas que tienen en común el hecho de vivir en una situación de exclusión residencial extrema. Utilizando la clasificación ETHOS propuesta por FEANTSA, distingue dos tipos de situaciones:

- Sin hogar (incluye las categorías de “sin techo” y “sin vivienda”).

- Exclusión de la vivienda (“vivienda insegura” y “vivienda inadecuada”).

En la introducción del plan se señalan algunas de las ideas en las que se profundiza más adelante, como el modelo centrado en la persona, la prevención estructural (y se distingue entre el nivel primario —con actuaciones dirigidas a combatir causas estructurales entre la población afectada—; el secundario —incluye las actuaciones dirigidas a personas u hogares en riesgo inmediato de quedarse sin vivienda—; y el terciario —con actuaciones que pretenden generar mecanismos de acceso a la vivienda estable para personas sin hogar con el fin de evitar recaídas—) y la atención a las situaciones del sinhogarismo femenino.

El plan incluye una diagnosis que pone en evidencia el incremento de la presión sobre los recursos residenciales dirigidos a personas sin hogar, a pesar del incremento de la capacidad de los servicios de diferentes tipos. Se observan datos como que en el año 2008 se contabilizaban entre 2.013 personas (según el recuento) y 2.017 personas (según la estimación del SIS), mientras que en el año 2016 ya se había pasado a 3.231 personas (según el recuento) y 3.182 personas (según la estimación del SIS). En paralelo, se evidenciaba una distribución desigual de las pernoctas, las cuales se concentraban fundamentalmente en los distritos de Ciutat Vella, L'Eixample, Sants y Sant Martí. Otra información significativa es la que cuantifica el tiempo de estancia en la calle de las personas con las que ha contactado el SIS Detección en el año 2015, según el cual el 0,7 % llevaba menos de 3 meses en esa situación; el 5,2 %, entre 3 y 6 meses; el 17,6 %, entre 6 y 12 meses; el 50,2 %, entre 12 y 36 meses; y el 26,2 %, más de 36 meses. Con respecto al número de personas alojadas en equipamientos para la atención de personas sin hogar (incluyendo los diferentes tipos de recursos), se pasaba de 1.190 en el año 2008 a 1.672 en el año 2015.

El plan de actuación incluye nueve ejes, cada uno de ellos con objetivos propios, a partir de los que se incorporan numerosas acciones:

Eje 1. Reconocimiento de derechos y protección de las personas en situación de calle.

- Objetivo 1.1. Garantizar la seguridad de las personas.
- Objetivo 1.2. Garantizar la cobertura de las necesidades básicas de las personas.
- Objetivo 1.3. Hacer efectivos los derechos políticos de las personas.
- Objetivo 1.4. Promover el acceso a la cultura y el ocio de las personas sin hogar.
- Objetivo 1.5. Facilitar la movilidad de las personas sin techo y sin hogar.

Eje 2. Prevención del sinhogarismo en procesos de desinstitucionalización.

- Objetivo 2.1. Evitar que personas extuteladas de la DGAIA se queden en situación de calle.
- Objetivo 2.2. Evitar que la salida del sistema penitenciario se convierta en factor de sinhogarismo.
- Objetivo 2.3. Evitar que la tutela de personas inmigrantes por parte de las administraciones se convierta en factor de sinhogarismo.
- Objetivo 2.4. Evitar que las personas que reciben altas hospitalarias se queden en situación de calle.

Eje 3. Salud y acceso al sistema sanitario.

- Objetivo 3.1. Garantizar el acceso al sistema sanitario de las personas sin domicilio.

- Objetivo 3.2. Garantizar el acceso a una atención sanitaria adecuada en el ámbito de la salud mental.

Eje 4. Reducción del número de personas que caen en situación de exclusión residencial extrema (políticas preventivas) y minimización del tiempo que las personas pasan en situación de calle (evitar el sinhogarismo de larga duración).

- Objetivo 4.1. Eliminar el sinhogarismo de calle de larga duración y reducir el tiempo que las personas sin techo pasan en situación de calle.
- Objetivo 4.2. Reducir la recaída de personas que salen de situaciones de sinhogarismo.
- Objetivo 4.3. Detectar las situaciones de riesgo de sinhogarismo de forma temprana.

Eje 5. Modelo de alojamiento y de acceso a la vivienda.

- Objetivo 5.1. Adecuar la Cartera de servicios a las necesidades de las personas.
- Objetivo 5.2. Mejorar las condiciones de vida en los equipamientos y evitar su masificación.

Eje 6. Reducción del riesgo de sinhogarismo vinculado a la exclusión administrativa de las personas inmigrantes.

- Objetivo 6.1. Coordinar los esfuerzos de entidades y de la Administración municipal para que no se excluya a nadie de la atención social por su origen o nacionalidad.
- Objetivo 6.2. Crear itinerarios específicos para la regularización de personas sin hogar en situación administrativa irregular.

Eje 7. Generación de conocimiento para mejorar las políticas y para transformar la percepción social del sinhogarismo.

- Objetivo 7.1. Incorporar la perspectiva de género en las reformas previstas de los equipamientos residenciales.

Eje 8. Generación de conocimiento para mejorar las políticas y para transformar la percepción social del sinhogarismo.

- Objetivo 8.1. Combatir el estigma social de las personas sin techo y sin hogar.
- Objetivo 8.2. Ampliar el conocimiento de la XAPSLL sobre todas las formas de sinhogarismo.

Eje 9. Corresponsabilidad y trabajo en red.

- Objetivo 9.1. Facilitar el conocimiento mutuo entre las entidades de la XAPSLL y de los recursos que la ciudad pone al servicio de las personas sin hogar.
- Objetivo 9.2. Establecer mecanismos de interlocución y de incidencia de la XAPSLL con otras administraciones públicas.
- Objetivo 9.3. Establecer mecanismos de coordinación y de trabajo compartido con la Red de Viviendas de Inclusión.

El Plan de lucha contra el sinhogarismo 2016-2020 incluye los compromisos municipales y los recursos económicos. Las inversiones que se prevén por parte del Ayuntamiento en el periodo 2016-2019 son de cinco millones de euros en la mejora y ampliación de equipamientos (centros de primera acogida de la Zona Franca y de Sarrià y Centro de Atención Nocturna de Emergencias —CANE—).

El Programa municipal de atención a personas sin hogar también preveía crecer en lo siguiente:

- Equipamientos.
- Servicios de intervención social en el espacio público.
- Oficina del Plan de Asentamientos Irregulares (OPAI).
- Investigación y conocimiento.

5. Características y recursos del Programa municipal de atención a personas sin hogar. Modelo de atención en Barcelona

El contenido de este punto se desarrolla a partir de la información facilitada a la síndica por el Ayuntamiento de Barcelona, en el año 2018.

5.1. El modelo de gestión

El modelo de gestión que el Ayuntamiento de Barcelona aplica en la atención a las personas sin hogar está definido por los siguientes aspectos:

- Se basa en la categorización ETHOS, que diferencia entre las personas sin hogar, las personas sin vivienda y las que viven en una vivienda inadecuada.
- Se externalizan servicios (con contratos públicos) y se trabaja en colaboración público-privada (conciertos y convenios con entidades).
- Se ampara en el marco legal definido por la Ley 12/2007, de servicios sociales, y la Cartera de servicios sociales.
- Se trabaja en red: con un sistema de prevención, atención y protección que incorpora la Red de Atención a Personas Sin Hogar (XAPSELL, por sus siglas en catalán), la Red de Viviendas de Inclusión de Barcelona (XHIB, por sus siglas en catalán), la ciudadanía y la comunidad.
- Se actúa con un expediente único: varias puertas de entrada a servicios y acceso directo a recursos.
- Se dota de recursos específicos y de itinerarios personalizados (modelo de escala).
- Se dota de un observatorio para conocer las dinámicas y situaciones de pobreza y exclusión, a menudo extrema.

5.2. La red de servicios

La ciudad de Barcelona cuenta con una red de servicios que atienden esta problemática y que se pueden clasificar a partir de diferentes criterios.

Los **servicios municipales de gestión y atención** a las situaciones de forma más global serían el SIS (Servicio de Inserción Social) y el SISFA Rom¹ (Servicio de Inserción Social de Familias Rom).

¹ No se explica el SISFA Rom porque, como ya se señalaba en la introducción, no se incorpora en esta actuación el estudio de los asentamientos u otros fenómenos que, si bien pueden figurar en la clasificación ETHOS por la precariedad de la situación habitacional, pueden diferir del fenómeno de sinhogarismo estudiado.

El **SIS (Servicio de Inserción Social)** cuenta con dos niveles de atención:

- El SIS Medio Abierto: interviene con personas y colectivos en situación de sinhogarismo que hacen uso del espacio público y que no tienen ninguna vinculación con los servicios sociales territoriales (detección). También atiende a las personas vulnerables que pernoctan en el aeropuerto. El SIS Medio Abierto realiza funciones de observatorio del espacio público (observa dinámicas y flujos, detecta zonas de especial actuación, evalúa el impacto sociocomunitario, etc.). Se trabaja desde la atención individual y desde la atención grupal y se hace intervención comunitaria.
- El SIS Atención y Tratamiento: interviene con personas y familias en situación de sinhogarismo que no tienen vinculación con los servicios sociales territoriales. También atiende a familias con hijos/as menores de edad (con excepción de las que son atendidas por el SISFA Rom) y es referente con otros servicios, como la OPAI (Oficina del Plan de Asentamientos Irregulares).

La **red de servicios sociales básica** para personas sin hogar está formada, además, por los siguientes **equipos o equipamientos**:

- Equipo de atención a jóvenes migrantes.
- Recursos de alojamiento.
- Viviendas de inclusión.
- Centros de día.
- Servicios de higiene.
- Comedores sociales.

Los CSS (centros de servicios sociales) territoriales y el CUESB (Centro de Urgencias y Emergencias Sociales de Barcelona) también participan en la red, y actúan como puntos desde los que se puede derivar hacia servicios para personas sin hogar, o al revés, en función de las circunstancias.

Además, el Programa municipal de atención a personas sin hogar **cuenta con los siguientes recursos**:

- Servicios de ropero.
- Servicio de guardamuebles.
- “Primero el hogar” (*Housing First*).
- Alojamientos temporales: CPA (centros de primera acogida), CRAB (centros residenciales de atenciones básicas), CRI (centros residenciales de inclusión), pensiones, residenciales compartidos (materno-infantiles), albergues, centros de convalecencia, centros de inserción, CATF Navas (alojamientos temporales para familias), alojamientos individuales con servicios colectivos y viviendas modulares.

Todos estos servicios (públicos o privados), se agrupan, según sus funciones, en las **siguientes categorías**:

- Servicios de atención a necesidades básicas (comedores, servicios de higiene).
- Servicios de centro de día.
- Servicios de acogida residencial temporal.
- Servicios de apoyo - prestaciones económicas.
- Servicios de apoyo - inserción laboral.

- Servicios de apoyo - acceso a la vivienda.

Entre los servicios mencionados se puede diferenciar entre los que son **de acceso directo**:

- Servicios de higiene.
- Centros de primera acogida.
- Comedores sociales.
- Centros de día.

Y los que requieren un **acceso derivado**:

- CRAB (centros residenciales de atenciones básicas).
- CRI (centros residenciales de inclusión).
- Viviendas de inclusión.
- "Primero el hogar".
- CATF.

Con respecto al volumen de **plazas para personas vulnerables** (en marzo del 2018), se contaba con:

- Plazas en centros de acogida: 255 en acogida nocturna y 100 en centros de día.
- Plazas en equipamientos de atenciones básicas: 75 en acogida nocturna y 130 en centros de día.
- Plazas en equipamientos de inserción: 523 en acogida nocturna y 45 en centros de día.
- Plazas en alojamientos familiares: 100.
- Plazas en viviendas de inclusión: 305.
- Plazas de *Housing First*: 65.
- Plazas en servicio de higiene: 145.
- Plazas en servicio de comedores: 1.577.

Suman, por lo tanto, un total de 1.323 plazas de acogida nocturna y 275 plazas en centros de día. Hay que tener en cuenta que los últimos datos (en ese momento del recuento de personas sin hogar en el año 2017) vertían unas cifras de 1.026 personas en la calle y 2.006 personas en equipamientos residenciales de la XAPSLL.

Los **criterios para el acceso a los recursos residenciales** con carácter temporal son los siguientes (se incorporan otros específicos en función del objetivo concreto por tipo de centro):

- No son centros de acceso urgente.
- Debe haber inexistencia de vivienda.
- Se debe estar sin recursos económicos o con recursos insuficientes para sobrevivir.
- No se pueden manifestar conductas agresivas o alteradas.
- No se puede tener discriminante sanitario que impida la estancia en un centro residencial social.
- Se debe tener autonomía para las AVD (actividades de la vida diaria).
- Se tiene que aceptar voluntariamente el recurso.

5.3. El *Housing First* en Barcelona

Se trata de un servicio de acceso a la vivienda con acompañamiento socioeducativo, mientras la persona alcanza un grado de autonomía hasta que puede mantenerse en la misma vivienda sin más apoyo que la red normalizada de servicios. En la ciudad de Barcelona, los principios en los que se basa son los siguientes:

- La persona como eje central de la atención.
- La vivienda es un derecho.
- Empatía hacia la persona.
- Compromisos con la persona para trabajar todo el tiempo que sea necesario.
- La vivienda individual y dispersa por la ciudad.
- Orientación a la recuperación/reducción de daños.
- Apoyo social para empoderar a las personas.

El *Housing First* convive en Barcelona con el modelo de escala, el cual pone el acceso a la vivienda como final de éxito de un programa individual, por el que se pasa por diferentes equipamientos y se superan dificultades de tipo personal. La metodología de trabajo empleada por el *Housing First* se concreta en lo siguiente:

- No es directivo: se acompaña individualmente a la persona.
- La persona en el centro: la persona es el eje y motor de la intervención.
- No existe un plan de trabajo: no se firma ningún plan de trabajo y la intervención que se realiza la define la persona participante, pero el o la profesional tiene un plan de mejora (orientativo).
- Es flexible: se va de mayor a menor intensidad en función de la evolución y las necesidades de la persona.
- No hay temporalidad en la duración de la intervención.
- Se interviene en cuatro ejes: socioeducativo, sanitario, de habilidades domésticas y de habilidades socioeconómicas.

5.4. Espacios de coordinación de los equipos de atención a personas sin hogar con otros servicios que actúan en el espacio público

Los equipos que trabajan con personas en el espacio público desarrollan su tarea de forma coordinada con otros servicios (municipales o no) en función de la casuística y las situaciones que van abordando. Además, se dan una serie de espacios de coordinación en la ciudad que se clasifican en tres tipologías:

- Espacios de coordinación permanente:
Se trata de espacios con una periodicidad regular y continuada que responden a la necesidad de diseñar estrategias de intervención transversales.
Se contabilizan una treintena de reuniones de estas características, desde las que se trabajan periódicamente las situaciones de sinhogarismo en los distritos, las que tratan temáticas concretas (inserción laboral, salud, jóvenes, etc.), las de coordinaciones con otras entidades (XAPSLL), y también las de participación en mesas en los ámbitos autonómico y europeo.
- Espacios de coordinación puntuales:

Son espacios convocados por uno o más agentes a partir de una causa concreta, como puede ser la aparición o el agravamiento de una problemática o la participación en la elaboración y diseño de un equipamiento, servicio o programa, o por la necesidad de crear un protocolo o circuitos.

- Dirección y seguimiento de la gestión de recursos públicos:
Son espacios definidos para determinados tipos de recursos servicios y que comportan un trabajo unificado de criterios, circuitos, etcétera. Entre estos se encuentran las mesas de coordinación y seguimiento de los CPA, de los centros de día, de los centros residenciales, de los pisos de inclusión, de los comedores públicos y del órgano gestor municipal con todos los gestores de recursos.

5.5. Principales dificultades expresadas por el Ayuntamiento de Barcelona en el desarrollo del programa

A raíz de este estudio, el Ayuntamiento de Barcelona ha informado a la Sindicatura de las principales dificultades y retos existentes en relación con el abordaje del sinhogarismo en la ciudad:

- Barcelona es una ciudad “atractiva” para las personas en situación de vulnerabilidad procedentes de otros municipios de Cataluña, del Estado español y de otros países. Esto es debido al efecto de reclamo de la ciudad, ya que para el imaginario colectivo Barcelona se representa como una ciudad de posibilidades, también por la invisibilidad que supone vivir en una ciudad, por la derivación a recursos de Barcelona (especialmente en el ámbito de la salud) y por la existencia de servicios y recursos para personas sin hogar de los que no disponen otros municipios.
- La situación administrativa irregular de determinadas personas inmigrantes impide su inserción social y el acceso a determinados recursos y prestaciones.
- La dificultad de abordaje sostenido en el tiempo de personas en proceso de asilo o refugio, y también con estatus de refugiadas, dado que los procesos de tramitación de la documentación son dilatados en el tiempo, mientras que los apoyos que ofrece la Administración competente (Ministerio del Interior) son limitados en el tiempo e insuficientes.
- El criterio de exclusión y, por lo tanto, la dificultad para acceder a plazas públicas, para las personas mayores sin grado de dependencia y en situación de exclusión residencial.
- El gran flujo de entrada de jóvenes no acompañados y el colapso de los centros para menores de edad (de competencia autonómica).
- La falta de pisos tutelados para las personas que presentan problemas de salud mental.
- El exceso de demanda en relación con la oferta de vivienda en la ciudad. El Ayuntamiento prioriza las familias desahuciadas, de manera que no hay disponibilidad para determinados perfiles vulnerables. Además, la falta de alternativas de vivienda provoca que la salida de los centros residenciales se alargue, lo cual agrava el problema.
- La situación laboral con contrataciones precarias y temporales dificulta o impide una inserción laboral.
- Falta un programa estatal y autonómico para personas sin hogar y, en consecuencia, hay falta de cartera de recursos.

6. Situación del sinhogarismo en Barcelona

6.1. Estado de la cuestión

Tal como se ha comentado, el hecho de que el sinhogarismo sea un fenómeno multidimensional y dinámico supone una gran complejidad para hacer una “fotografía” de la realidad. La creación, en el año 1988, de FEANTSA (Federación Europea de Asociaciones Nacionales que Trabajan con Personas Sin Hogar) permitió en Europa ciertos consensos y favoreció la creación y sistematización de un conjunto de prácticas —recoger y sistematizar datos de las personas sin hogar— dirigidas a una eficaz aplicación y viabilidad de políticas públicas y estrategias de intervención. Este interés se ha seguido desarrollando en Europa con la intención de superar los vacíos existentes respecto a las fuentes de información sobre las personas en situación de sin hogar.

Con todo, no existen unos criterios comunes entre países dentro de la **Unión Europea** para contabilizar el total de personas que duermen en la calle o que no tienen hogar, si bien en estos momentos, de acuerdo con los recuentos y herramientas estadísticas disponibles en cada país, se constata que, en los últimos años, en todos los países europeos ha aumentado el número de personas que duermen en la calle, con la excepción de Finlandia.

Actualmente, en el **Estado español**, los datos estadísticos disponibles sobre personas sin hogar que recoge el Instituto Nacional de Estadística (INE) están organizados en dos encuestas. Estas dos fuentes estadísticas recogen información de las personas sin hogar que son usuarias de los recursos y equipamientos de alojamiento y restauración. Esta información presenta una importante limitación, dado que quedan fuera del análisis estadístico las personas que no hacen uso de los recursos y equipamientos para personas sin hogar. Aun así, los datos del año 2012 contabilizaban (personas que duermen en albergues u otros tipos de centros de alojamiento o que hacen uso de comedores sociales) 22.938 personas sin hogar, de las cuales el 80 % son hombres, mientras que el 20 % son mujeres.

Los datos del año 2016 muestran que hay una media de 16.437 personas sin hogar alojadas en centros y equipamientos para personas sin hogar en todo el Estado español.

Si se observan los datos disponibles por comunidad autónoma, Cataluña, Madrid y Andalucía son los territorios que concentran un mayor número de personas sin hogar en los equipamientos (21,3 %, 15,4 % y 13,1 %, respectivamente). Otros datos destacables son que el 57,7 % de la población sin hogar tiene menos de 45 años y que el 44,5 % llevan más de tres años sin alojamiento propio. El 68,1 % de la población sin hogar presentaba, pues, en el 2012, una situación de cronificación, cuando la persona lleva más de un año sin residencia fija y estable.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, los principales motivos que explican la falta de vivienda son episodios vitales, como la pérdida de trabajo (45 %), no poder asumir el pago de la vivienda (26 %), sufrir un desahucio (12,1 %) y la separación de la pareja (20,9 %). Estos factores incidieron en la llegada a la calle de las personas encuestadas.

Con respecto al estado de salud, el 58,6 % declaran tener un buen estado de salud, mientras que un 14,2 % lo percibe como muy malo. Si se analizan los datos por género, la percepción de una mala salud por parte de las mujeres es más elevada en comparación con la de los hombres.

Sobre situaciones de violencia, el 51 % afirma haber sido víctima de algún tipo de delito o agresión tanto física como verbal.

También hay varios municipios que han hecho recuentos de personas que duermen en la calle entre los años 2009 y 2018, aunque no existe una organización generalizada y estandarizada para efectuar estos recuentos, de manera que las metodologías utilizadas son diversas y también lo es el alcance territorial de los recuentos. El conjunto de recuentos organizados en distintos territorios ha contabilizado a 4.466 personas durmiendo en la calle en el Estado español.

Con respecto a las estimaciones de las entidades sociales que trabajan con personas en situación de sin hogar, estas estimaban, en el 2017, que la cifra oscilaba entre las 30.000 y 40.000 personas en situación de exclusión residencial en sus diversas formas contenidas dentro de la categoría ETHOS.

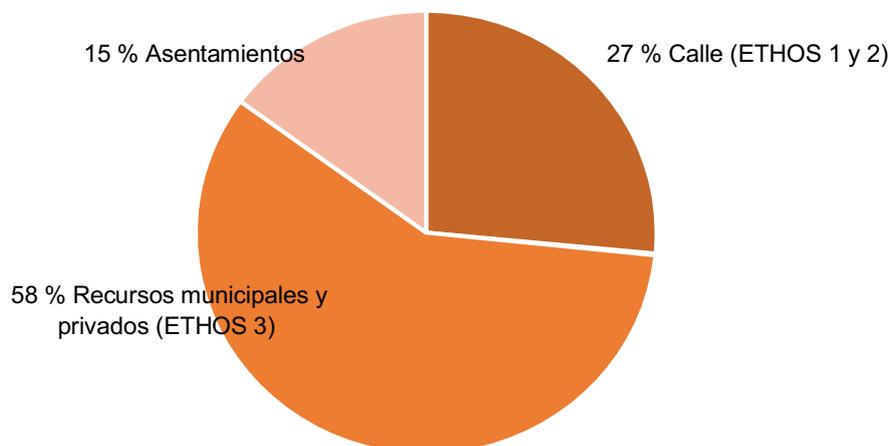
En **Cataluña**, en la misma tendencia que en el Estado español, no se dispone de datos actualizados que permitan tener una información precisa del número de personas que duermen en la calle. La Agencia Catalana de la Vivienda recogía, en el 2014 y en su informe “Cuantificación y distribución territorial de la población mal alojada en Cataluña”, que había 5.433 personas viviendo en la calle o en refugios de baja exigencia, de acuerdo con los datos recogidos por los servicios sociales. El perfil sociodemográfico es una población eminentemente masculina (82 %), de entre 35 y 64 años, y sin ingresos regulares (60 %).

6.2. Las cifras del sinhogarismo en Barcelona

A partir de la diagnosis del 2015 de la XAPSLL, con datos del SIS Detección, se estimaba que en el año 2008 había 562 personas durmiendo en la calle en la ciudad de Barcelona, y en el año 2015 eran 709. Hay que tener en cuenta que estos datos eran estimaciones y hacían referencia a las personas que duermen en la calle, sin incluir otras categorías ETHOS.

La XAPSLL, con la participación del Ayuntamiento de Barcelona, ha impulsado los recuentos de personas sin hogar. La organización de este recuento tiene como principal objetivo sensibilizar a la población y disponer de un dato estimativo de un día concreto. Así, en el recuento realizado en mayo del 2018, se recogía que hay cerca de 3.600 personas sin hogar, que se distribuyen en 956 personas que viven en la calle, 2.099 que duermen en recursos públicos y privados del municipio, y 536 que viven en asentamientos. Ahora bien, teniendo en cuenta que se considera que existe un gran dinamismo en el fenómeno del sinhogarismo, entendemos que puede existir movilidad por las diversas categorías ETHOS de las personas contabilizadas.

Situación de las personas que dormían en la calle en el año 2018



Fuente: Elaborado por la Fundación Pere Tarrés a partir de datos del recuento de personas sin hogar del año 2018.

Los resultados del recuento muestran que la mayoría de las personas sin techo se ubican en los distritos de Ciutat Vella, L'Eixample, Sants-Montjuïc y Sant Martí.

Con respecto a la obtención de datos adicionales sobre las personas sin hogar en la ciudad, destacan los que recoge y trata el Servicio de Inserción Social Medio Abierto (SISMO, por sus siglas en catalán), un servicio municipal que, como se ha dicho antes, también desempeña funciones de observatorio. Lleva a cabo la prospección por las calles de la ciudad con seis equipos de territorio, cada uno de ellos integrado por cuatro educadores/as. De esta actividad de prospección se derivan un conjunto de datos sociodemográficos que se han recogido durante el año 2018 en la memoria de actividad del servicio.

El SISMO contabilizó a lo largo del 2018 un total de **2.452 personas** en situación 1 y 2 de la categoría ETHOS, **que pernoctan en la calle o que están durante el día en la vía pública**. El 43,7 % del total de las personas contabilizadas están filiadas (registradas con nombre y apellido). Los distritos de Ciutat Vella (27,7 %) y Les Corts (27,2 %) cuentan con los porcentajes más bajos de filiación; por otra parte, distritos como Sant Andreu (61 %), Horta-Guinardó (63,3 %) o Sarrià-Sant Gervasi (60,7 %) presentan una filiación muy superior.

Si se observa la distribución por sexo que presentan los datos de la memoria de prospección, un 86,6 % (2.123) eran hombres y un 13,4 % (329), mujeres.

En relación con las personas con las que se ha contactado, por distrito, no hay variaciones destacables entre la detección de casos en los distritos en los años 2017 y 2018.

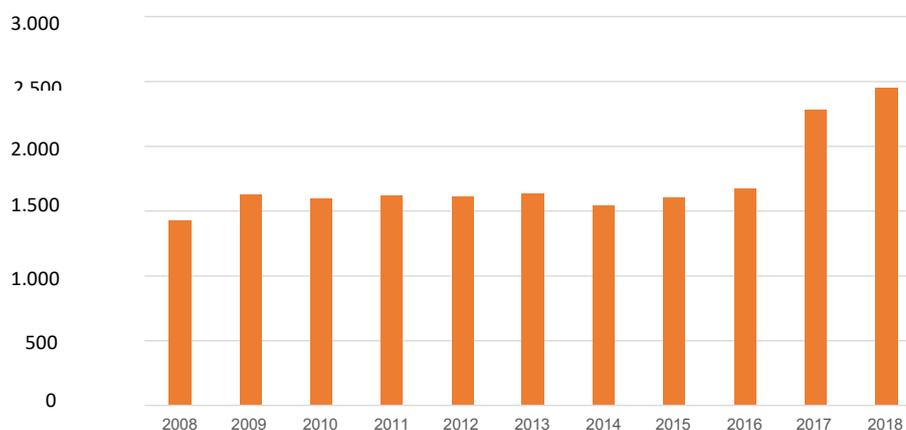
En cuanto a los datos del SISMO del municipio de Barcelona, hay que destacar *a priori* que un **número bastante elevado de casos no están filiados**, es decir, no tienen registro del

nombre y apellido por decisión voluntaria de la persona. Este hecho puede suponer que algunas personas aparezcan repetidas, lo que produce un desvío en las cifras presentadas.

Otro aspecto destacable de la memoria del servicio del SISMO es que esta **no muestra** datos relativos a **personas con certificado de discapacidad** reconocida que se encuentran en la calle, ni tampoco sobre personas con **grado de dependencia** reconocido. La diagnosis de la XAPSLL, en el 2015, incluía una recopilación de datos facilitados por las entidades que la integran y que proveen servicios de pernocta en recuentos que se habían realizado en distintos momentos sobre las personas con discapacidad y grado de dependencia.

Por lo tanto, aunque *a priori* estas cifras pueden resultar contradictorias con los recuentos anuales que se han realizado, como se ha mencionado anteriormente, se calcula que hay en torno a un millar de personas durmiendo en la calle cada noche. Las personas entrevistadas del servicio del SIS refieren estos datos a partir de personas nuevas que se encuentran en **situación de sin hogar y contactan con ellas**. Algunos de estos casos **fluctúan** entre las diversas categorías, es decir, una persona está en la calle durante un periodo y accede a una habitación compartida con alguna persona de su red relacional. Esta movilidad explica esta diferencia y presencia constante de nuevas personas. Ahora bien, también hay que tener en cuenta que existen casos de personas que no presentan movilidad entre las categorías, es decir, suelen estar de forma general siempre en la calle; estos son casos de personas que suelen presentar una situación de cronificación más establecida.

Evolución del número de personas con las que se ha contactado durante los años 2008-2018



Elaborado por la fundación Pere Tarrés a partir de los datos del SIS.

En los últimos quince años (según las direcciones de equipamientos entrevistadas en la elaboración de esta actuación de oficio), se ha producido un **cambio de tendencia en la nacionalidad** de las personas que sufren la situación de sinhogarismo, que se explicaría por las crisis migratorias y de personas refugiadas, así como por la crisis económica.

Asimismo, resulta que hay un mayor número de mujeres extranjeras en la calle (8,6 %) en comparación con el número de mujeres nacionales (4,8 %).

En referencia al **origen de la población** sin hogar con la que se ha contactado, el 28 % son de nacionalidad española, el 45 % proceden de países de la Unión Europea y el 27 %, de países extracomunitarios (mayoritariamente, del Magreb, África subsahariana, América del Norte y América del Sur, y Asia).

El personal técnico afirmaba en las entrevistas que las dinámicas culturales, vinculadas a los países de origen de las personas en situación de sin hogar, tienen influencia en los itinerarios de sinhogarismo con maneras diferenciadas de dar respuesta a la situación y cómo la viven.

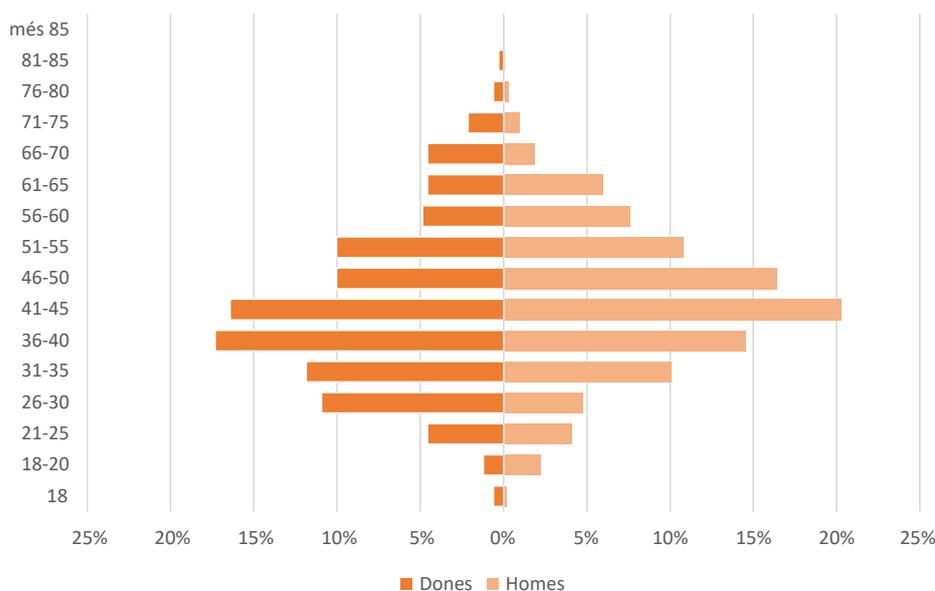
La **situación administrativa** de las personas con las que se ha contactado tiene un impacto en las posibilidades de trabajo y vinculación a determinados servicios y equipamientos con el fin de iniciar itinerarios de salida de una situación de sinhogarismo. Esta situación afecta especialmente a los recursos vinculados a la inserción laboral y algunas prestaciones. Se contabilizaba un porcentaje del 83 % en situación regular y un 17 % en situación irregular.

En cuanto a la distribución por edad de las personas sin hogar, la mayoría (el 61 % de la población con la que se ha contactado) se concentra entre los 36 y los 55 años.

La media de edad de las personas sin techo es de 43,5 años. La franja 41-45 es el grupo que concentra un mayor número de personas, con un 20 % del conjunto de la población con la que se ha contactado. Cabe destacar un dato vinculado a la franja de edad de los 18 a los 25 años, que supone el 6,5 % de las personas con las que se ha contactado: este grupo de edad está compuesto por un 90 % de población extranjera migrante.

En la parte superior de la pirámide de edad, solo un 1,4 % tiene 71 años o más, y entre este grupo la mayoría poseen la nacionalidad española.

Distribución de la población por edad y sexo en el año 2018



Fuente: Elaborado por la Fundación Pere Tarrés a partir de los datos del SIS.

Por distritos, Sant Andreu presenta una media de edad más elevada, con 47 años, mientras que en Ciutat Vella se concentra la población con una media de edad más joven, 40,6 años.

Con respecto a la distribución de los casos por distritos de la ciudad, los que concentran un mayor número de personas sin techo son: Ciutat Vella, con un 23,3 % de las personas con las que se ha contactado, seguido de L'Eixample (21,5 %), Sant Martí (15,3 %) y Sants-Montjuïc (14,4 %).

Si se observan los datos por distrito y personas extranjeras, el distrito que concentra un mayor número de personas extranjeras es el de Ciutat Vella.

De acuerdo con las personas entrevistadas de las distintas entidades y equipamientos, estas afirman que las personas sin hogar, en general, suelen tener unas dinámicas territoriales bastante fijas, es decir, suelen estar casi siempre en la misma zona.

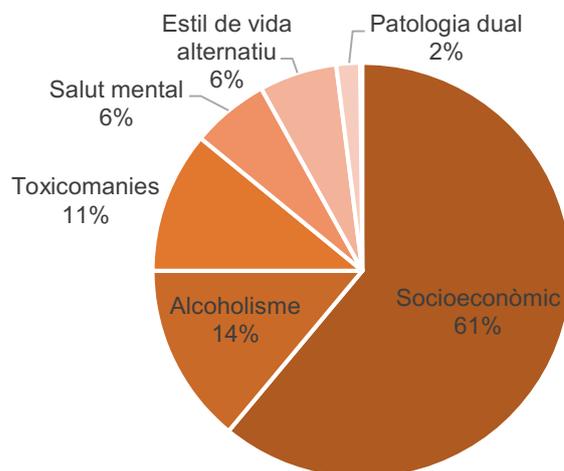
En algunos casos, las personas sin hogar expresan que sus itinerarios son bastante estables y rutinarios, para utilizar los recursos y equipamientos disponibles que les van mejor. Adicionalmente, las personas entrevistadas que tienen un mayor conocimiento del contexto territorial afirman que en los diversos distritos se dan dinámicas diferenciadas y “perfiles diferentes” de personas sin hogar que presentan necesidades distintas.

Destacan especialmente que las personas residentes en distritos más próximos al parque natural de Collserola buscan una mayor tranquilidad por necesidad y voluntad propia. Si se compara con los datos que se recogieron en el recuento de personas sin hogar en la ciudad de Barcelona, no hay variaciones significativas con respecto a los pesos de la distribución de los barrios. Esta distribución poblacional es tendencia desde hace años.

En relación con los **motivos** de llegada a una situación de sin hogar, los datos recogidos desde el SISMO, con el trabajo que llevan a cabo, muestran que las personas afirman que la principal problemática base que presentan son factores socioeconómicos, con un 61 %, seguido de problemas con las adicciones y toxicomanías, como alcoholismo (14 %) y drogas (11 %).

Los problemas mentales previos suponen un 6 % de la población con la que se ha contactado, y las personas con patología dual, un 2 %. Solo un 6 % declara estar en la calle porque desea llevar un estilo de vida alternativo.

Principales motivos de llegada a la calle de hombres y mujeres en el año 2018



Fuente: Elaborado por la Fundación Pere Tarrés a partir de datos del SIS.

Si se analiza la problemática base en relación con el **género**, se encuentran **diferencias significativas** que hacen variar en gran medida el análisis de las mujeres que se encuentran en la calle. Con respecto a las mujeres, los motivos **socioeconómicos caen hasta un 50,60 %**, es decir, siguen teniendo un peso significativo, pero menor, en comparación con el conjunto. Sí gana un peso elevado la **problemática de salud mental, y dobla la de la población general (15,96 %)**, así como la de las **toxicomanías (14,46 %)**. En cambio, la incidencia del alcoholismo como problemática base es menor, con un 9,34 %.

Las personas entrevistadas coinciden en afirmar que las mujeres son minoría en la calle; les cuesta más llegar, pero cuando lo hacen, **llegan en peores condiciones de salud**, especialmente en cuanto al deterioro cognitivo y los trastornos mentales.

Si se revisan los datos de la problemática base por distrito, existen notables diferencias entre las zonas de la ciudad. Los distritos que presentan una mayor problemática de **toxicomanías y alcoholismo son Ciutat Vella, L'Eixample y Sant Martí, con lo que se mantiene la tendencia** de los años anteriores desde que se recoge esta información.

En cuanto al distrito con una mayor incidencia de personas con problemática de salud mental, estas se concentran en L'Eixample, con 46 casos. Con respecto a las personas que eligen un modo de vida alternativo, estas se concentran mayoritariamente en Ciutat Vella, y representan el 67,4 % de los casos del total.

El personal técnico entrevistado coincide en afirmar que ha habido un **cambio significativo de las principales problemáticas**, especialmente en los últimos años, y que en la encuesta del INE del 2012 sobre personas sin hogar ya se apuntaba este cambio de tendencia. Los

motivos vinculados a una problemática socioeconómica, como **la pérdida de trabajo y vivienda, y sus implicaciones sociales y económicas, tienen un peso cada vez más significativo** si se compara con aspectos más “individuales”, como sufrir adicciones.

Así pues, las principales problemáticas que sufren las personas sin techo son mayoritariamente problemas socioeconómicos y problemas con algún tipo de adicción, y los distritos de la ciudad que más concentran estos perfiles son L'Eixample (26,3 %) Sants-Montjuïc (17,2 %) y Sant Martí (17,5 %).

Resultan destacables los datos que presenta el SISMO de la problemática base atendiendo a la situación administrativa irregular. El 72 % de los casos con esta casuística presentan una problemática base de tipo socioeconómico, un porcentaje superior a la media general. Los problemas de alcoholismo suponen un 12 %, y un 7 % las adicciones. Los casos de patología dual y trastorno de salud mental mantienen cifras similares a las del conjunto. Las dificultades añadidas para la búsqueda de trabajo y vivienda son elementos de fuerza que influyen en este patrón de la problemática base presentada por personas sin hogar en situación administrativa irregular.

Otro dato destacable que recoge el SISMO es el nivel de cronificación de las personas con las que se ha contactado y que han sido atendidas. Con el fin de definir la cronificación, el servicio utiliza una categorización para diferenciar tres estados e ir estableciendo unas líneas de trabajo:

- **Fase inicial:** la persona se encuentra en la calle de forma puntual y su situación no es aún extrema, pero corre riesgo de agravarse. Mantiene ciertos hábitos sociopersonales y cuida su imagen. Con respecto a la temporalidad, la persona podría estar como máximo un año en la calle dentro de esta fase, pero hay que atender a las características personales, porque se podría encontrar en una fase cronificada.
- **Fase avanzada/transitoria:** la estancia en la calle pasa a ser habitual. Se van perdiendo hábitos personales y laborales, y vínculos relacionales. Hay poca motivación para el cambio. Se está máximo tres años en la calle, pero atendiendo al estado de la persona podría encontrarse en el estadio consolidado.
- **Fase consolidada/crónica:** la persona vive de forma permanente en la calle, con estancias puntuales en centros residenciales. Presenta una grave desestructuración sociopersonal y aislamiento social, sin motivación para salir adelante.

De acuerdo con los datos de las personas con las que ha contactado el SISMO:

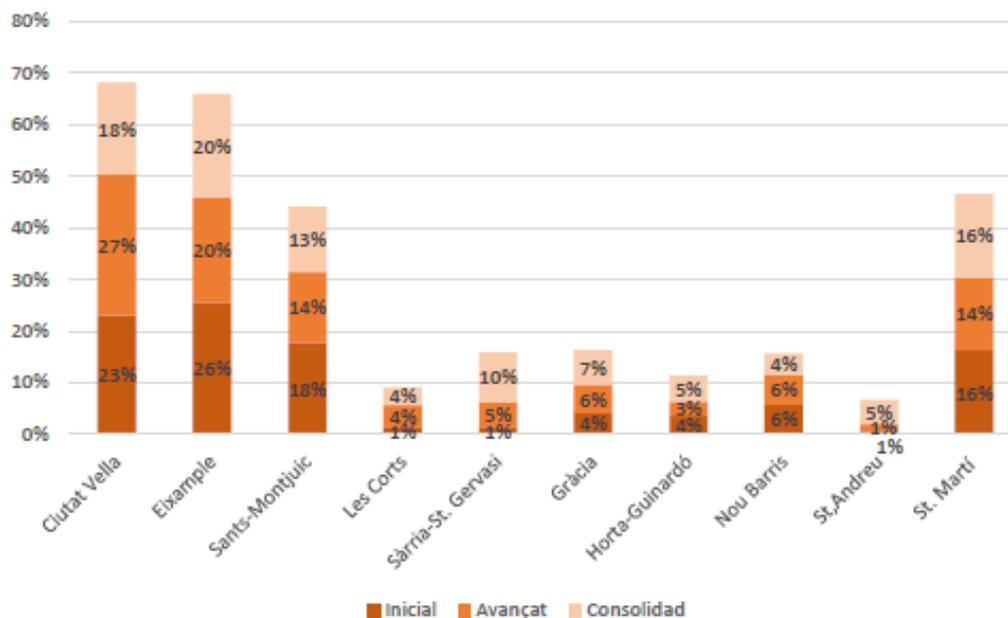
- Un 25 % se encuentran en fase inicial de situación de sin hogar, mientras que el peso de los casos avanzados y consolidados es mucho mayor.
- Un 44 % está en el estadio medio, fase avanzada, con una pérdida progresiva de los hábitos personales.
- Un 31 % responde a casos consolidados y más agravados en relación con la temporalización.

Esta es una herramienta para poder definir un trabajo en función del estado de los casos.

Si se analiza la situación por género, vemos que existen algunas diferencias respecto a la distribución; más mujeres están categorizadas en fase inicial (29,48 %) y avanzada (47,11 %) en comparación con el resultado global de los casos con los que se ha contactado. Con respecto a la cronificación consolidada, se encuentra en el 23,40 %.

La situación también varía según el distrito. Los distritos de Ciutat Vella y L'Eixample son, en comparación con otros distritos, los que concentran el mayor número de personas en estado avanzado o consolidado de cronificación.

Distribución de la población por estado de cronificación y distrito en el año 2018



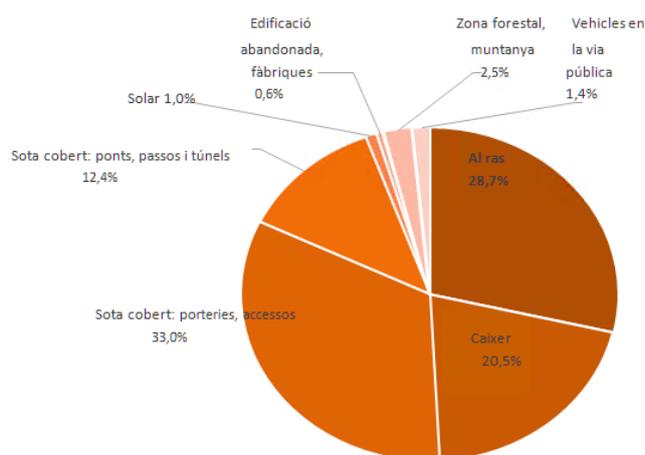
Fuente: Elaborado por la Fundación Pere Tarrés a partir de los datos del SIS.

Con respecto a las tendencias, la memoria del servicio del SISMO incide en que estas se mantienen muy similares y estables sin variaciones destacadas entre los años desde que se recoge y sistematiza esta información.

La situación que se presenta sobre cronificación es que un elevado porcentaje de los casos presentan una situación de mayor cronificación y agravamiento, lo que dificulta y aleja las soluciones para una salida de la situación de sinhogarismo.

Sobre **las pautas de pernocta** y utilización de espacios más habituales durante el día, el 82 % de las personas con las que se ha contactado afirman dormir al raso (28,7 %), en cajeros automáticos (20,5 %) y a cubierto en porterías y accesos (33 %), y un 12,4 % lo hacen debajo de puentes, pasos y túneles.

Distribución de la pauta de pern noctas de las personas con las que se ha contactado en el año 2018



Fuente: Elaborado por la Fundación Pere Tarrés a partir de los datos del SIS.

Con respecto a las pern noctas con enfoque de género, las mujeres siguen tendencias similares a la que muestran los datos que se presentan, aunque sí que se destaca que utilizan menos los cajeros para dormir (16,1 %).

De acuerdo con las explicaciones de las personas entrevistadas, la sensación de mayor inseguridad ante un espacio más expuesto y visible, como es el caso de un cajero, hace que las mujeres suelen limitar más su uso.

La memoria del SISMO también informa de los **animales de compañía** vinculados a las personas sin hogar. Esta información se ha recogido a raíz de varias quejas presentadas, así como para dimensionar la realidad de esta casuística y poder dar una respuesta adecuada desde el servicio y los equipamientos. Según los datos disponibles, hay 85 personas con un total de 112 animales de compañía, lo que representa el 3,5 % del total de personas sin hogar. Las personas propietarias de estos animales se encuentran ubicadas mayoritariamente en los distritos de Ciutat Vella, L'Eixample, Sants-Montjuïc y Sant Martí.

Por último, en relación con las **horas de prospección y actuaciones** que llevan a cabo desde el servicio del SISMO, este ha realizado un total de 14.992 horas, distribuidas en tres franjas horarias durante el día: de 00.00 a 8.00 h, de 20.00 a 00.00 h y, finalmente, de 8.00 a 20.00 h, en los diversos distritos.

Distribución de las horas de prospección por distrito en el año 2018

Distrito	Total horas
Ciutat Vella	2.443
L'Eixample	2.632
Sants-Montjuïc	2.496
Les Corts	705
Sarrià-Sant Gervasi	729
Gràcia	905
Horta-Guinardó	743
Nou Barris	958
Sant Andreu	664
Sant Martí	2717
Total	14.992

Fuente: Elaborado por la Fundación Pere Tarrés a partir de datos del SIS.

A lo largo del año 2018, el servicio realizó un total de **1.121 intervenciones con las personas con las que se contactó**. Esta intervención se entiende como un recurso desplegado, derivación o vinculación, y **516 personas son receptoras de diversos recursos**, es decir, una persona puede haber recibido varias intervenciones (una media de 2,7 intervenciones por persona). El número de personas receptoras también ha aumentado con respecto al año anterior, en un 11 %.

La **tipología de servicios** e intervenciones está vinculada al ámbito de alimentación o higiene (36,04 %), gestión de alojamiento (26,67 %) y gestiones de salud (23,37 %). El número de intervenciones ha aumentado en relación con el año anterior en un 45 %. Este hecho se puede explicar por una mayor vinculación y disposición de recursos para poder realizar las gestiones, por medio de un trabajo para fortalecer contactos y relaciones.

De acuerdo con los datos que presenta el SIS, si se hiciera una fotografía general, sin considerar aspectos personales de cada caso, el perfil mayoritario atendido es el de un **hombre extranjero de la Europa comunitaria, de 43 años, con una problemática base de tipo socioeconómico con fase avanzada de desestructuración y que utiliza espacios de cobijo que ofrecen las construcciones, como porterías y accesos.**

Con respecto a los datos adicionales sobre personas sin hogar en la ciudad de Barcelona, **se destaca la tarea de Arrels Fundació en la recogida de datos cualitativos y cuantitativos** sobre la realidad de las personas que viven en la calle. Arrels Fundació lleva a cabo un **censo sobre personas sin hogar**. Este censo es una herramienta estadística que mide el grado de vulnerabilidad de las personas encuestadas a partir de varias preguntas sobre su situación en la calle, que las personas responden de acuerdo con su opinión y valoración. Esta encuesta es un documento que se utiliza desde la European End Street Homelessness Campaign, que es desde donde se indica la metodología para rellenar la encuesta. Esta consta de los siguientes ámbitos: trayectoria de sinhogarismo, riesgos, relaciones sociales y actividades de la vida diaria, bienestar, información demográfica y contexto local.

Para cada uno de estos ámbitos hay una serie de preguntas a las que, de acuerdo con las respuestas, se otorga una puntuación para los casos. Con estas puntuaciones se procede a hacer un sumatorio de puntos. En función del número de puntos obtenidos, las personas se distribuyen en varios grados de vulnerabilidad.

Por una parte, un grado de vulnerabilidad bajo en este baremo de puntos indica que las personas no serían perceptoras de una intervención prioritaria y que esta se haría desde los servicios generales. Un segundo grupo de vulnerabilidad media-alta dispone que las personas requieren una atención de prioridad media desde los servicios especializados. En el caso del tercer y último grupo, se trata de personas con un grado de vulnerabilidad muy alto que requieren una intervención prioritaria, especialmente enfocada a programas como el *Housing First*.

Esta herramienta permite contar con una información más cualitativa sobre la percepción de la realidad para hacer una diagnosis sobre su situación de vulnerabilidad. Arrels lleva varios años realizando este censo con personas voluntarias durante una noche.

El último censo que se llevó a cabo fue en junio del 2018, y se recogieron 315 casos de personas que duermen en la calle. Los resultados muestran que el **71 % de las personas presentan una situación muy vulnerable o bastante vulnerable.**

Los resultados de la muestra del censo indican que el 59,8 % de las personas llevan un año o más viviendo en la calle, y por ello presentan una situación de **cronificación**.

La media de edad es de 43,7 años, un 82 % son hombres, un 10 % son mujeres y un 8 % consideran otras opciones. En relación con su origen, un 26 % de la población tiene nacionalidad española, mientras que un 40,3 % son personas comunitarias y un 27 % son extracomunitarias, cifra más elevada en comparación con los datos recogidos en el 2017. Rumanía, Marruecos e Italia son las nacionalidades, detrás de la española, que tuvieron una

mayor representación en el censo del 2018. Estos datos son similares a los que se presentaron en la memoria del SISMO.

El 41 % de las personas entrevistadas afirman tener problemas de salud física, y un 19 % dicen que sufren enfermedades crónicas. Un 29,5 % han recibido atención médica de urgencia, un 17,7 % han sido ingresadas y un 15,5 % han necesitado una ambulancia.

Con respecto al **apoyo social**, un 46 % de las personas afirman que no han sido atendidas por ningún trabajador o trabajadora social o figura similar en los últimos seis meses. Además, un 11,7 % han hecho uso de urgencias sociales. Esta pregunta recoge una percepción que tienen las personas en relación con la atención, sin que haya una concreción más amplia.

En cuanto al **sentimiento de protección**, un 30,5 % de las personas afirman haber sido víctimas de agresiones físicas o verbales, y en el caso de las personas más vulnerables, este porcentaje llega al 71,9 %. Estos datos, de tipo más cualitativo y de percepción de las personas afectadas, complementan los datos existentes y dibujan una fotografía sobre la realidad general de las personas sin hogar.

Hay que añadir que las entidades que disponen de servicios y equipamientos para atender a personas sin hogar también hacen sus propias recopilaciones de información sobre las personas usuarias. Estos datos, si bien complementan la información, no permiten hacer una fotografía estadística tan completa como los datos del SISMO o el recuento de personas sin hogar. Ahora bien, sí que aportan información para completar este recuento —especialmente cualitativa— y permiten conocer algunas necesidades clave.

6.3. Factores causales

Llegar a una situación de sinhogarismo consta de un proceso en el que se pasa por diferentes fases de movilidad social descendente y por una variedad de factores que contribuyen a una situación de exclusión residencial. La pobreza económica, la violencia de género o la exclusión legal sufrida por determinados colectivos, son ejemplos de cómo distintos factores pueden acentuar la posibilidad de que una persona pierda sus vínculos con su entorno y termine sin hogar.

Históricamente se ha puesto especial énfasis en las características y aspectos individuales como uno de los principales factores que explican la exclusión habitacional de un individuo. En los últimos años se plantean nuevos factores explicativos de la situación de sinhogarismo, más centrados en aspectos estructurales y sociales.

En el año 2009, FEANTSA propuso agrupar las principales causas que tienden a generar situaciones de exclusión residencial en cuatro causas explicativas: estructurales, institucionales, relacionales y personales, vinculadas a factores desencadenantes.

Causa

Factor de vulnerabilidad

Desencadenantes

Estructural	Procesos económicos.	Pérdida del trabajo, atrasos en el pago de la hipoteca o el alquiler.
	Procesos migratorios. Ciudadanía.	Discriminación por origen, acceso a la protección social.
	Mercado inmobiliario.	Acceso a viviendas asequibles o sociales.
Institucional	Cobertura de los servicios dirigidos a la población general.	Finalización de ayudas o prestaciones.
	Mecanismos inadecuados de asignación.	Soluciones inadecuadas a las necesidades (alta concentración, procedimientos fallidos).
	Falta de coordinación entre servicios existentes.	Ruptura en la continuidad de los cuidados.
	Procedimientos institucionales.	Salida de una institución (centros de protección)
Relacional	Situación familiar y social.	Ausencia o debilidad de las redes de apoyo.
	Violencia en las relaciones de pareja o familiares.	Violencia doméstica.
	Rupturas de pareja o familiares traumáticas.	Muerte, divorcio, separación.
Personal	Discapacidades y enfermedades de larga duración.	Aparición o agravamiento de una enfermedad o discapacidad (salud mental y discapacidad intelectual).
	Nivel educativo.	Bajo nivel educativo.
	Adicciones.	Abuso de sustancias o comportamientos adictivos (alcohol, drogas, juego).
	Características individuales agravantes.	Edad, género.
	Situación de inmigración.	Refugiados o recién llegados.

Fuente: Elaborado por la Fundación Pere Tarrés a partir de Edgar (2009).

Las personas entrevistadas creen que los procesos y los factores que definen el fenómeno de sinhogarismo siguen dinámicas similares por toda Europa, especialmente si se compara Barcelona con otras grandes ciudades europeas, con realidades y relaciones similares. Con todo, según los resultados de las entrevistas, hay que tener en cuenta aspectos más específicos y singulares.

Existe coincidencia en la idea de que sufrir una situación de sin hogar no responde a un único itinerario o realidad, sino que es una problemática multicausal.

Los y las representantes de las entidades y los equipamientos entrevistados coinciden en afirmar que en los últimos años han ido observando que la problemática base ha ido virando hacia cuestiones más vinculadas a **aspectos socioeconómicos**, tales como la pérdida de trabajo y vivienda. Antes se encontraban con personas cuyas problemáticas base estaban más vinculadas a las adicciones, que tenían un mayor peso en la explicación de las situaciones de sin hogar. Coinciden las personas entrevistadas en afirmar que la **crisis económica** tuvo un impacto sustancial en las dinámicas.

En los últimos años, **la edad de las personas en situación de sin hogar es menor**, y uno de los motivos es el aumento de la tasa de paro juvenil. Además, se ha incrementado el número de jóvenes no acompañados que han superado la mayoría de edad en esta situación.

Otro cambio destacable es que en los últimos años se ha invertido el origen de las personas sin hogar. Actualmente hay un 72 % de personas sin hogar en Barcelona de origen extranjero (ante el 30 % de las nacionales), de las cuales un 45 % son **personas europeas comunitarias**.

En una minoría de los casos, la situación de sin hogar se plantea como un **modo de vida** alternativo y en reacción al sistema, si bien es cierto que (de acuerdo con la diagnosis del 2015 de la XAPSELL), una vez que se empieza a profundizar en la problemática, este discurso vira hacia afirmar que no es una situación deseada.

Las personas entrevistadas afirman que cada vez es más recurrente encontrar a personas en situación de exclusión residencial pero con **trabajos precarios** que no les permiten asumir el coste de una vivienda.

En el plano teórico, y siguiendo la clasificación de FEANTSA, para entender por qué en el contexto de los países que disfrutan de un estado de bienestar desarrollado sigue habiendo personas sin hogar, es necesario tener en cuenta lo siguiente:

- **Factores estructurales:** aparecen como consecuencia de la estructura social establecida y están directamente relacionados con la cultura, los valores de grupo y las actuaciones políticas de cada sociedad. Las políticas sobre vivienda y empleo pueden explicar de forma directa la cantidad y la situación de parte de la población excluida residencialmente. También podemos encontrar elementos como la evolución de la economía en un país, los flujos migratorios o los derechos de ciudadanía adquiridos. Las personas entrevistadas señalan este factor como un elemento de gran impacto en el conjunto de la problemática.
- **Factores institucionales:** engloban la respuesta de la Administración pública, que puede hacer aumentar la vulnerabilidad en determinadas situaciones. Así, la insuficiencia de presupuestos públicos para hacer frente al sinhogarismo es un factor clave, pero no es el único.

Algunas personas quedan excluidas de las políticas de la Administración porque esta no llega donde residen (por ejemplo, en zonas rurales), pero también porque la Administración es incapaz de resolver las necesidades particulares de las personas. En este ámbito, una mala detección de la condición médica o psiquiátrica puede excluir a las personas afectadas de poder acceder a los recursos que la Administración pone a disposición de la ciudadanía. A la vez, las particularidades de determinados colectivos, como los y las jóvenes o las personas en situación legal irregular, pueden provocar que queden excluidos de los ámbitos de actuación de las administraciones públicas por el hecho de no poder entrar en contacto con los servicios médicos y sociales.

También se puede encontrar el hecho de salir de una situación de tutela sin que la persona disponga de una red de apoyo social que la acoja, sobre todo en personas que

han salido de la prisión o han sido hospitalizadas durante un periodo largo de tiempo. El tiempo de gestión de los trámites de la Administración también es un factor a tener en cuenta, ya que puede incrementar la vulnerabilidad de las personas.

Las personas entrevistadas son muy críticas y creen que los factores estructurales e institucionales tienen una gran capacidad explicativa de la problemática. Consideran que el sistema ha fracasado en la defensa de las personas, no solo por una limitación de recursos, sino por una privación al acceso de un mercado de alquiler con precios más asequibles de acuerdo con una realidad del mercado laboral cada vez más precario y una tendencia al empobrecimiento de las personas.

- **Factores relacionales:** suelen ir asociados a una mayor posibilidad de sufrir exclusión residencial. Situaciones como la violencia doméstica provocan directamente episodios de expulsión de la vivienda para muchas mujeres y niños y niñas víctimas de la violencia de género. Las rupturas traumáticas o las muertes repentinas de familiares también son motivos que pueden catalizar un proceso de pérdida del hogar.

La debilidad de la red social y la pérdida de redes de apoyo también constituyen explicaciones complementarias a la pérdida de la vivienda, que, al producirse, refuerzan todavía más la pérdida de red social y la ruptura.

- **Factores personales:** aspectos particulares que pueden agravar las posibilidades de terminar sin hogar, relacionados con la salud, el nivel de estudios, comportamientos adictivos, situaciones de irregularidad administrativa debida a procesos migratorios y características sociodemográficas (sexo o edad), pueden hacer que las personas sean más proclives a sufrir situaciones de sinhogarismo.

Con respecto a las problemáticas relacionadas con la salud (Marín y Cáceres, 2012), se señala que los problemas físicos pueden tener un efecto bidireccional causa-efecto respecto al sinhogarismo, ya que una enfermedad puede actuar como desencadenante de la situación y, al estar sin hogar, se pueden desarrollar y perpetuar múltiples enfermedades por el simple hecho de no poder disponer de una vivienda para recuperarse y mantener un espacio de seguridad.

Existen otras aproximaciones teóricas que estudian la llegada a una situación de sinhogarismo. Una de estas aproximaciones es la **teoría del curso de vida**, que estudia la vida de las personas, los contextos estructurales y los cambios sociales de forma agregada desde una perspectiva multidisciplinar. El objetivo es investigar cómo acontecimientos históricos, cambios económicos, demográficos, sociales y culturales influyen tanto en las vidas individuales de las personas como en los agregados generacionales. Esta teoría propone tres conceptos analíticos básicos:

- **La trayectoria:** camino que recorre una persona a lo largo de su vida, el cual puede variar o cambiar de dirección en múltiples casos.

- **La transición:** cambios de estado o situación no predeterminados pero previsibles en función de la situación de cada persona (las entradas y salidas del sistema educativo, del mercado de trabajo, matrimonio, etc.).
- **Los *turning points* (situaciones estresantes):** acontecimientos puntuales no previstos que provocan fuertes modificaciones en la dirección y curso de vida.

La llegada a una situación de exclusión residencial

Algunos estudios académicos indican evidencias sobre la influencia de las situaciones estresantes. Se estima que una persona puede tener entre cuatro o cinco situaciones estresantes a lo largo de su vida en espacios dilatados de tiempo, pero, en algunos casos, la concentración de una serie de situaciones estresantes en un periodo reducido de tiempo puede conducir a situaciones donde muchas personas se puedan ver abocadas a situaciones de las que no se puede salir sin el apoyo de otras personas o recursos especializados. En este sentido, Muñoz (1998) hace una revisión de estos estudios sobre **sucesos vitales estresantes** (SVE) y señala que las personas en situación de sin hogar llegan a sufrir hasta nueve SVE, con un fuerte impacto sobre la salud física y mental de las personas y la debilitación de las redes sociales. El impacto es todavía mayor en personas con trastorno mental.

La llegada a la calle se explica por esta combinación de varios episodios de SVE con los aspectos vinculados al entorno, con diferentes velocidades y acumulación de sucesos según la realidad de las personas, que pueden comportar un **proceso de deterioro** progresivo con mayor o menor agresividad atendiendo a los casos individuales, de acuerdo con la percepción de las personas entrevistadas.

En Barcelona, algunas de las personas entrevistadas para la realización de la actuación de oficio creen que existen factores que precipitan la llegada a la calle, especialmente aquellos vinculados a **adicciones o trastornos de salud mental**, ya que se encuentran altamente influenciados por la pérdida de red o apoyo. En cambio, los procesos vinculados a **aspectos socioeconómicos** se dilatan en el tiempo. No se puede obviar el papel que tiene la **capacidad de resiliencia** de las personas ante estos hechos traumáticos y cómo interactúa con el proceso.

Varias personas entrevistadas coinciden en afirmar que la llegada a la calle, con la consecuencia de una privación del hogar, es un proceso de fracaso, que en muchos casos se da tras haberlo intentado todo. Esta vivencia traumática supone una **pérdida progresiva de la confianza en las instituciones** y en la respuesta que estas pueden dar, aparte de generar una falta de confianza en las capacidades personales.

El proceso de llegada a la calle lleva vinculada una **ruptura social** con varios pilares básicos de la persona, como el trabajo y las redes relacionales y familiares, así como la vida anterior. Todo este proceso tiene como impacto una pérdida de recursos y capacidades personales que, dependiendo de las personas y de su vivencia, presenta un recorrido y unas dinámicas diferenciadas.

Las personas a las que se ha entrevistado, que se dedican a la intervención directa y especialmente de forma temprana, coinciden en afirmar que en el primer contacto que establecen con personas que llegan a la calle estas muestran poca predisposición inicial para comenzar un contacto, y también presentan un cuadro de **malestar y frustración hacia las instituciones** y todo lo que las rodea. Todas ellas coinciden en afirmar que han pedido apoyo anteriormente y **no han recibido una respuesta efectiva a sus problemas**. Esta falta de respuesta adecuada es, en buena medida, una de las explicaciones clave de este malestar.

Otro aspecto que se destaca es que en la atención a las personas sin hogar se encuentran dinámicas diferenciadas en función del origen cultural, especialmente relacionado con la respuesta ante la situación de sin hogar y las relaciones que establecen ante los planes de trabajo, intervención, consumos y redes relacionales en la calle.

En cuanto a la llegada a la calle de las **mujeres**, si bien numéricamente son minoría, se detecta que llegan en peores condiciones. Los factores psicosociales estresantes a los que se han visto sometidas son mayores en comparación con la población masculina, de manera que presentan una situación de más deterioro de salud y cognitivo. En la vivencia en la calle las mujeres suelen sufrir una **doble situación de violencia**, por la aporofobia y por el hecho de ser mujer.

6.4. Factores de cronificación

6.4.1. Aproximación al concepto

La cronificación del sinhogarismo describe aquella situación que viven los individuos que están **durante un largo periodo de tiempos excluidos de un hogar y que habitualmente presentan un conjunto de problemáticas asociadas**. La construcción del concepto de *cronificación de personas sin hogar* no ha sido neutral, especialmente con respecto a la formulación de política pública y a la respuesta a la problemática.

En el ámbito institucional, aunque son muy pocos los países que tratan los casos de sinhogarismo cronificado de manera específica, podemos observar que la delimitación de la problemática ha evolucionado hacia **dos modelos opuestos en función de los objetivos políticos que se querían conseguir**. Si bien en los países nórdicos la terminología ha avanzado hacia una definición cada vez más vaga del concepto de *sinhogarismo de larga duración*, en el caso de los Estados Unidos, la evolución ha sido en el sentido contrario, hasta llegar a tener una reglamentación cada vez más detallada y específica.

A finales de la década de los noventa, los investigadores Kuhn y Culhane (1998) planteaban una clasificación del sinhogarismo en función del número de días en que habían utilizado los servicios de emergencia habitacional, y el número de episodios en que habían estado en situación de sinhogarismo, y se clasificaban en las siguientes tres categorías:

- Temporales: personas que solo experimentan un episodio de sinhogarismo, generalmente corto, y no vuelven a ser detectadas por los servicios sociales o de acogida.

- Transitorias: personas que utilizan el sistema de asistencia de manera frecuente, pero por cortos periodos de tiempo.
- Crónicas: personas con un periodo superior a un año sin hogar, que utilizan la asistencia social de manera frecuente y perpetuada.

Según el estudio, las personas que sufren una situación de sinhogarismo crónico experimentan, de manera estadísticamente comprobada, algún tipo de discapacidad, utilizan de forma intensiva los servicios sociales disponibles, viven desconectadas de la vida comunitaria convencional, se encuentran con múltiples dificultades más allá de la falta de vivienda y sufren por la falta de flexibilidad de un sistema de servicios fragmentado.

Este estudio influyó en que las entidades y administraciones prestamistas de servicios a las personas sin hogar centraran una parte de su actividad en la atención de las necesidades de los individuos sin hogar de larga duración (Perl y Bagalman, 2013).

La respuesta europea a la problemática, atendiendo al contexto de crisis económica reciente, ha sido diferente según los países. La mayor parte de los Estados han puesto especial énfasis en intentar resolver los aspectos más visibles del sinhogarismo, ya sea garantizando servicios de alojamiento residencial temporal de primera acogida, intentando dar respuesta al incremento de los desalojos como consecuencia de las ejecuciones hipotecarias, o gestionando la falta de vivienda de las personas que salen de largas estancias en hospitales o prisiones (Busch-Geertsema, 2010). Así, pues, la intervención ha sido de tipo reactivo sin un trabajo más vinculado a paliar problemáticas más arraigadas en el tiempo y con múltiples factores.

Solo algunos países, como Finlandia o Irlanda, han mostrado una apuesta política firme para concentrar sus esfuerzos en intentar resolver los casos de sinhogarismo de larga duración, y se han centrado en una estrategia más integral. El objetivo que han perseguido países como Finlandia ha sido el de intentar ampliar al máximo el número de personas que se pueden acoger a las políticas de atención al sinhogarismo de larga duración. Hasta el año 2008, la situación de las personas se clasificaba como “sin hogar de larga duración” si su etapa sin hogar había sido de, como mínimo, un año, o si habían sufrido varias situaciones de sinhogarismo durante los últimos tres años (Tainio y Fredriksson, 2009). Posteriormente, se ha eliminado la delimitación temporal y se describen los casos de sinhogarismo de larga duración como “grupo de personas cuya situación de sin hogar ha sido clasificada como prolongada o crónica, y que es así porque las soluciones convencionales de vivienda fracasan con este grupo o no hay un suministro suficiente de soluciones que satisfagan las necesidades individuales”. La ampliación del concepto también ha hecho incluir dentro de la nueva clasificación a aquellas personas sin hogar que sufren cualquier tipo de enfermedad mental, independientemente del tiempo durante el que han vivido sin hogar. El hecho es que la apertura de esta terminología ha incrementado los problemas relacionados a la hora de cuantificar el número de personas que pueden entrar en la nueva clasificación, pero, al mismo tiempo, la ampliación del alcance permite que más gente pueda ser destinataria de las políticas dirigidas a este colectivo.

En el caso de los Estados Unidos, se ha dado una mayor especificidad al concepto de *cronificación*, con la voluntad de definir quién puede entrar dentro de la clasificación oficial y obtener ayudas, y quién no. La atención a las personas sin hogar de larga duración se empieza a afrontar a partir del inicio del nuevo siglo, con el objetivo de poner fin a la falta de acogida crónica, y prestar asistencia de alquiler y servicios de soporte para personas sin hogar. Inicialmente, la terminología utilizada describía *sinhogarismo crónico* como la situación de aquellos individuos o cabezas de familia con condición de incapacidad que:

- Han tenido una experiencia sin hogar durante más de un año, durante el cual el individuo puede haber vivido en refugios, viviendas temporales o lugares no destinados a la vivienda humana.
- Han experimentado la falta de vivienda cuatro o más veces en los últimos tres años.

El concepto de *persona sin hogar cronificada* en los Estados Unidos ha experimentado modificaciones principalmente en cuatro aspectos. En primer lugar, respecto a la duración de la falta de vivienda, inicialmente se modificó el redactado para garantizar que los cuatro episodios descritos necesarios para entrar en la categoría de “cronificación” deban sumar un total de doce meses, con el fin de evitar, por ejemplo, que una persona que hubiera pasado solo cuatro noches en situación de sin hogar durante los últimos tres años pudiera ser considerada como en situación de exclusión habitacional crónica. En segundo lugar, a partir de la nueva clasificación se tiene en cuenta a las personas que pasan 90 días o menos utilizando viviendas de emergencia habitacional, ya que en la situación anterior no se contabilizaban. En tercer lugar, se definía en siete los días mínimos en los que se podía considerar un episodio de falta de vivienda. Como cuarta y última modificación, se deja en manos de las instituciones oficiales el otorgamiento de la condición de *sinhogarismo cronificado*.

6.4.2. Sinhogarismo de larga duración en Barcelona

En este apartado se ha trabajado a partir de la reflexión, la construcción y las aportaciones que han hecho las personas entrevistadas, desde la percepción y experiencia que tienen en la atención a personas que se encuentran en esta situación.

Las personas entrevistadas manifiestan que, en muchos de los casos, quienes sufren exclusión residencial tienen movilidad entre las diversas categorías ETHOS y pasan por varias tipologías de vivienda a lo largo de su trayectoria. Según los datos disponibles, unas 1.000 personas duermen en la calle en Barcelona, pero hay 2.452 personas con las que se ha contactado, es decir, que se han encontrado o se encuentran en la calle durante un periodo de tiempo. Cabe destacar que las situaciones de mayor duración tienen una mayor prevalencia en la calle, pero en las que también pueden darse casos de movilidad.

Una vez que una persona llega a la calle, la situación de partida es determinante (los sucesos vitales ocurridos, su percepción de la situación, el estado de ánimo, la red relacional disponible, etc.) y marcará en buena medida los procesos e itinerarios que seguirá dicha persona y la definición de una situación de cronificación. Las personas participantes en las entrevistas coinciden en afirmar que la llegada a la calle produce un proceso de deterioro progresivo con mayor o menor velocidad según estas condiciones previas.

La estancia en la calle y el proceso de cronificación se caracteriza por una ruptura o fuerte debilitamiento de los vínculos, más fuerte en los casos de personas que sufren un trastorno de salud mental o adicciones.

En este proceso de cronificación de los casos, el personal técnico entrevistado afirma que una persona empieza a mostrar signos de cronificación cuando establece unas rutinas de adaptación a la calle. Estas dinámicas de “supervivencia” las vinculan a itinerarios para utilizar recursos diversos de atención básica que responden a sus necesidades. Esta “normalización” y aceptación de la situación la aleja de la posibilidad de iniciar tratamientos más estables y de vincularse a otro tipo de recursos, en bastantes casos. A esta situación hay que añadirle que en su llegada a la calle las personas afectadas muestran rechazo y malestar con las instituciones y con la respuesta que estas pueden dar a su situación.

Las personas que atienden a personas sin hogar, así como las personas afectadas, afirman que la calle les genera una sensación de libertad, una situación paradójica teniendo en cuenta las situaciones de violencia e inseguridad a las que se ven sometidas (los datos del censo del 2018 de Arrels Fundació en la ciudad de Barcelona muestran que un 30,5 % afirma haber sufrido agresiones físicas o verbales, mientras que el Observatorio ATENTO indica que el 47 % de las personas sin hogar han sufrido agresiones en algún momento de su trayectoria en la calle). Esta sensación de libertad puede estar vinculada al rechazo generalizado que muestran las personas afectadas hacia “la excesiva normativización” y la falta de autonomía personal con las que viven en los equipamientos y recursos disponibles. En conclusión, las personas pueden preferir asumir el riesgo de la inseguridad de la calle a vincularse a recursos.

En relación con el aislamiento social, las diversas diagnosis realizadas señalan que la mayoría de las personas pasan la noche solas en la calle. Solo un número reducido de personas forman grupos (Sales, 2013); la formación de agrupamientos se da en un mayor número entre la población femenina como una medida de protección, aparte de que hacen un uso más intenso de recursos y equipamientos de pernocta.

Aunque vivir en la calle pueda potenciar la generación de dinámicas de aislamiento social, por otra parte, también se promueven dinámicas diferentes, tales como la generación de redes de contactos y relacionales entre personas sin hogar, que se establecen como una medida de seguridad y con un alto peso instrumental. Estas relaciones tienen influencia en el establecimiento de rutinas y la transmisión de conocimiento para facilitar la supervivencia.

De acuerdo con las percepciones de las personas entrevistadas, si se trazara un perfil general de las personas sin hogar en situación de cronificación en Barcelona, se vería que las características que presentan estos casos están vinculadas a la necesidad de un mayor apoyo y un uso más intensivo de los recursos de urgencia. Este hecho choca, en muchos casos, con la falta de voluntad y el rechazo, por parte de las personas afectadas, a ser atendidas y recibir tratamiento. Por lo tanto, se observa que los casos que presentan una mayor cronificación están alejados de la vida comunitaria y presentan una problemática amplia.

En muchos casos, las personas entrevistadas afirman que las personas sin hogar han sufrido situaciones de recaída y empeoramiento una vez que han iniciado un tratamiento. Esta

frustración y este desánimo son un factor con mucha influencia sobre la voluntad de continuidad para seguir intentando recibir los tratamientos. Esto puede suponer un elemento de agravamiento.

Las personas entrevistadas señalan varios aspectos que pueden explicar las situaciones de cronificación y que se agrupan en cinco categorías de factores:

Factores estructurales: la **falta de una estrategia autonómica** para personas en situación de sin hogar (falta de aprobación) dificulta un trabajo para orientar a todos los municipios de Cataluña en una misma dirección. El tipo de trabajo y abordaje del fenómeno depende de cada municipio, lo que genera una gran diversidad de recursos y de desigualdades.

La Estrategia nacional integral para las personas sin hogar 2015-2020 **no tiene una dotación de recursos que la haga efectiva** y que promueva que los municipios dispongan de recursos de atención para situaciones de sinhogarismo.

Las personas entrevistadas señalan que, aparte de una estrategia de intervención social sobre esta problemática coherente en el territorio, esta debe ir acompañada de una **estrategia de política de vivienda efectiva**, dado que se trata de un recurso clave para iniciar un tratamiento y una recuperación. Además, esta vivienda debe poder dar respuesta a las necesidades de prevención y garantía para colectivos en situación de vulnerabilidad. La estrategia tendría que responder al principio de proactividad (no como respuesta reactiva), con un planteamiento integral y a largo plazo.

Las estrategias e intervenciones más prácticas que se hacen desde el **área de salud** también son determinantes, especialmente en cuanto a cómo se producen las altas, la gestión de casos o la atención a personas con trastornos de salud mental, si bien es cierto que estos ámbitos de planificación de política pública y capacidad competencial no corresponden a los municipios, de manera que el Ayuntamiento de Barcelona no tiene competencias para poder intervenir sobre estos factores tan relevantes, y no puede dar una respuesta más efectiva en estadios tempranos.

En cuanto al municipio de **Barcelona**, en las entrevistas se ha destacado, y por lo tanto se confirma, que la ciudad es un **“polo de atracción” y una proveedora de servicios para el sinhogarismo**. Al municipio llegan personas sin hogar derivadas de otros municipios, incluso de fuera de la provincia y la comunidad autónoma. Barcelona es de los pocos municipios que pone a disposición recursos para trabajar con personas sin hogar de forma más efectiva y amplia desde distintos equipamientos y modalidades. Esto motiva que los municipios que no tienen recursos y tampoco capacidad de adaptación deriven los casos a Barcelona.

Dicha “expulsión y dirección” hacia la ciudad de Barcelona, unida al hecho de que en los municipios del área metropolitana de Barcelona no hay un gran número de recursos disponibles, provoca que haya una gran demanda de atención y se produzca una saturación generalizada de los equipamientos y recursos. Esta situación dificulta realizar un trabajo efectivo y dar respuesta a las necesidades, especialmente en cuanto a alojamiento.

Los resultados de todas las entrevistas realizadas refuerza la idea de que el sinhogarismo, y especialmente las situaciones de mayor duración, está fuertemente ligado a una falta de recursos disponibles para garantizar la intervención, sobre todo con los recursos relacionados con la vivienda. Esta saturación y dificultad para acceder a recursos supone un desarraigo y una falta de confianza hacia las instituciones, que aleja a las personas sin hogar del tratamiento.

Factores institucionales y de proceso: se centran en recursos y equipamientos disponibles en la ciudad de Barcelona, y abordan las siguientes cuestiones:

La cobertura de las necesidades de las personas usuarias y especialización de los servicios. Algunas personas entrevistadas señalan que, a pesar del número de recursos de la ciudad (de los que se ha hecho mención en el punto 6 de esta actuación de oficio), los recursos actuales no dan respuesta a las nuevas necesidades que presentan las nuevas tendencias y perfiles de personas sin hogar, además de no encajar con las problemáticas que tienen los perfiles de mayor duración. Por ejemplo, el personal técnico señala que los centros de primera acogida no son los recursos más idóneos para dar respuesta a las personas con una mayor cronificación.

También es cierto que tanto las entidades como la Administración tienden cada vez más a especializar sus recursos de intervención: unidades de atención especializada para mujeres, centros especializados para personas con trastorno mental y algunas plazas para atender a los perfiles más jóvenes. Las personas entrevistadas creen que es necesaria una mayor intensidad en este ejercicio de especialización de recursos para dar una respuesta más efectiva. La falta de recursos más especializados dificulta el encaje de los casos, y se producen recaídas y una mayor sensación de fracaso, lo que aleja a las personas.

Se señala que hay que buscar una mayor flexibilidad de los recursos que se ofrecen para poder trabajar con un mecanismo más ágil que permita dar respuesta a casuísticas diversas con recursos más innovadores y rompedores, como los pisos cero u otros recursos más flexibles. Varias de las personas técnicas entrevistadas coinciden en afirmar que Barcelona dispone de recursos para garantizar la alimentación y la higiene, y es sobre todo en la cuestión residencial y habitacional donde están las limitaciones más destacables.

La lejanía y la distribución de los recursos en el territorio del municipio. La ubicación de los recursos de atención a personas sin techo se encuentra muy alejada de las zonas donde estos acostumbran a hacer vida. Ello implica que las personas necesitan tener una mayor movilidad, con unos costes asociados que a menudo no pueden asumir. Este hecho puede desincentivar, en muchos casos, la voluntad de ocupar una plaza residencial, y puede provocar que las personas no las acepten y se desvinculen de los equipamientos.

Hay que añadir que la gran mayoría de los equipamientos no ofrecen espacios individualizados que ayuden a garantizar en mayor medida la autonomía y un espacio propio. Por el contrario, se debe convivir en espacios con muchas más personas y se sufren situaciones de conflicto y tensión que generan malestar. Ante situaciones de este tipo, las personas prefieren no utilizar estos recursos.

En esta línea y en relación con la temporalidad, los estudios en la materia ponen de manifiesto que la temporalidad de los recursos y la poca perspectiva vital que ofrece el tiempo de estancia motiva que se rechacen las estancias debido a la falta de motivación que genera la permanencia por unos meses de forma temporal (Sales, 2015).

Las personas entrevistadas también coinciden en afirmar que los equipamientos disponibles presentan una **alta demanda y saturación**, de modo que no pueden dar respuesta a todas las situaciones. Concretamente, en algunos servicios el personal técnico expresa que están sobrecargados por listas de espera y esto imposibilita dar respuesta a un gran número de personas. Esta dificultad puede generar frustración y alimentar la falta de confianza y el sentimiento de desafección por parte de las personas potenciales usuarias respecto a los servicios.

Complejidad de los procedimientos. Otro aspecto que se destaca como elemento de dificultad son los procedimientos de solicitud y derivación intrínsecos a los servicios y sus funcionamientos. En el Grupo de Trabajo Sinhogarismo toma fuerza esta idea, y se destaca la preocupación y malestar que les genera seguir este conjunto de procesos que a veces cuesta entender. A esto se le suma **la fragmentación y división de servicios** que se ha mencionado antes, lo que hace más difícil saber adónde ir y qué hacer.

Coordinación. En cuanto a la coordinación entre equipamiento y servicios, surgen visiones distintas, no solamente respecto a los servicios específicos para personas sin hogar, sino también a otras redes de atención especializada, como las de salud mental o las de adicciones. Algunas de las personas entrevistadas creen que la coordinación existente es bastante buena, especialmente por las relaciones entre el personal técnico. Por otra parte, también hay personas que afirman que esta coordinación tiene limitaciones debido a los roles que ejercen las distintas partes. Desde algunos equipamientos, según una persona entrevistada, se señalaba que se generan ciertas dificultades de gestión y derivación de algunos casos entre servicios, como por ejemplo entre el SIS Tratamiento y el SAIER (Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados) y los servicios de atención a la salud mental ESMESS (Equipo de Salud Mental para Personas sin Techo) y SATMI (Programa de atención a la salud mental de las personas inmigradas). Sin embargo, esta no es una posición que se comparta de forma global en todos los centros y equipamientos vinculados.

Perspectiva de género. Las personas técnicas entrevistadas que realizan intervención directa afirman que el trabajo con las mujeres que se encuentran en situación de sin hogar tiene una mayor complejidad que el trabajo con la población masculina. La generación de vínculos de confianza y trabajo es mucho más complicada. Algunas de las causas que señalan es el hecho de que en la intervención de las personas educadoras no haya muchas mujeres. Además, presentan demandas diferenciadas de apoyo (vida en grupo) y de uso de recursos más intensivo por motivos de seguridad y protección.

Factores vinculados a la metodología de intervención: las personas profesionales entrevistadas manifiestan que algunas prácticas de intervención pueden resultar **poco promotoras de autonomía** de la persona. Las personas sin hogar pueden vivir la figura del

referente como una **persona de control y autoridad**, ubicada en un plano de superioridad, lo que genera una situación de **tensión y falta de confianza**. Esto puede generar rechazo del tratamiento y dificultar el inicio de un proceso de reparación personal. En esta misma línea, también se puede ver que las respuestas de la metodología de intervención son demasiado generales para las necesidades que presenta la persona.

Otro elemento que ha aparecido con fuerza en varios documentos, como en la diagnosis de la XAPSELL y en las entrevistas del personal técnico, es la vivencia negativa de “**la excesiva normativización**” de los recursos y equipamientos, que se considera exagerada, limitadora de la autonomía y que dificulta la normalización de la vida de las personas de acuerdo con sus ritmos y necesidades. De esta realidad se desprende que las personas en situación de exclusión residencial priorizan su autonomía en la calle con una mayor inseguridad que una normativización en un espacio compartido con más personas.

Esta **dificultad de encaje entre las necesidades** de las personas y las intervenciones de los recursos genera frustración pero se acaba aceptando, como la idea de que los servicios no darán respuesta, lo que dificulta su salida.

En varias entrevistas con expertos y expertas se afirmaba que desde los equipamientos se trabaja para hacer modificaciones en la forma de proceder, y se pone a la **persona en el centro** sin olvidar la “voluntariedad” para vincularse a los servicios e iniciar un tratamiento. Especialmente se busca construir un vínculo de confianza que permita iniciar el trabajo donde la persona sea parte activa en la definición de su plan de trabajo.

Salud mental. Con respecto al tratamiento de personas en situación de sin hogar con trastorno mental severo, se destaca en las entrevistas que se está trabajando en una metodología de tratamiento asertivo comunitario (TAC) o *assertive community treatment* (ACT) que se diferencia de la gestión intensiva de casos. Mientras que la gestión de casos se fundamenta en una persona profesional de referencia (gestor/a) que pilota la intervención, en el TAC se basa en un equipo pluridisciplinar autónomo capaz de ofrecer por sí mismo y conjuntamente todas o la mayoría de las intervenciones necesarias, y pone a la persona en el centro de su propia intervención.

La intervención que se hace con las personas sin hogar, **cómo se conecta, se crea vínculo** y se trabaja, tiene mucho que ver con la experiencia y la motivación para encontrar una salida a la estancia en la calle por parte de la persona afectada y el personal técnico, aparte de disponer de recursos.

Factores vinculados a la persona: en la cronificación de los casos tiene un gran peso la **casuística previa de las personas**, que resulta clave para el tratamiento y abordaje de la situación. Se percibe desde la intervención que los casos que presentan una **cronificación más extrema tienen una problemática previa más significativa, como factores psicosociales estresantes**, y SVE, como vivencias traumáticas en la infancia, consumo de tóxicos y adicciones o la pérdida de trabajo.

Esta situación de partida puede tener un impacto significativo en algunos casos, y especialmente en la situación de cronificación. Como se ha comentado anteriormente, los técnicos y técnicas señalan que aunque perduran los “perfiles” de cronificación habituales con una problemática amplia y compleja, cada vez se ven más casos con una problemática de base socioeconómica y laboral.

Se constata que en la cronificación se produce un “**aislamiento de la persona**” respecto al entorno, su antigua red relacional y los recursos disponibles como resultado del proceso vivencial, lo que genera desconfianza, resistencia y duda hacia los agentes externos, las relaciones y las redes en las que no se encuentra ningún beneficio. Además, la persona construye un **discurso de adaptación ante la vida en la calle** que dificulta la salida de estas situaciones de cronificación.

En este contexto, las adicciones tienen un papel destacado en muchas de las recaídas, entendidas como el desistimiento o la expulsión de un tratamiento por consumo, especialmente en las intervenciones vinculadas a modelos de escala o equipamientos con una mayor exigencia donde se pide que no haya consumo.

En relación con el consumo de alcohol, una de las personas técnicas entrevistadas se centra especialmente en el alcoholismo como elemento clave para la llegada a la calle, es decir, como principal causa y no tanto como una consecuencia posterior, si bien afirma que puede haber un aumento del consumo en la calle que acentúe el deterioro de la persona. Esta aproximación a la problemática causal explicada por esta enfermedad del alcoholismo es especialmente mantenida por esta persona entrevistada. Señala también que esta enfermedad tiene un alto impacto en las tasas de suicidios del colectivo de personas sin hogar.

La encuesta aplicada en el estudio de Uribe (2009) y el censo de personas sin hogar de Arrels Fundació señalan que las personas sin hogar están peor de salud de lo que creen y manifiestan, y que reciben una atención sanitaria inferior a la que necesitan. Las enfermedades o trastornos más frecuentes son las relacionadas con los músculos y los huesos (un 67,6 %), las cardiovasculares (un 57,2 %), los trastornos mentales (49,1 %) y el alcoholismo y otras toxicomanías (45 %) (Uribe, 2009).

Con respecto a los **trastornos mentales**, Uribe señala (2009) que el hecho de vivir en la calle tiene un impacto en su desarrollo, como una de las consecuencias de esta situación. En las entrevistas se corrobora esta idea, aunque los expertos y expertas señalan que el tipo de trastornos que se desarrollan son leves, como ansiedad, estrés o depresión, entre otros.

Las personas que se encuentran en situación de sin hogar y sufren un **trastorno mental grave suelen** tener una perspectiva más negativa para salir de una situación de sinhogarismo. Estas presentan un **cuadro más agravado**, con patologías como esquizofrenia, delirios o persecución, que ya sufrían en su historial premórbido pero que en la **calle se acentúa debido a la desestabilización y, en muchos casos, por la falta de tratamiento** debido a la imposibilidad de acceso a este, de acuerdo con la opinión de las personas expertas.

Factores vinculados al entorno social: la percepción del entorno ante esta realidad es que es un problema normalmente vinculado a centrarse en la decisión de la persona para

estar así. Esto lleva a que haya una percepción negativa y presión vecinal, en muchos casos, por la presencia de personas sin hogar en el entorno. Los vecinos y vecinas presentan quejas por las molestias que ocasionan en el entorno. Son algunas de las actitudes que se pueden destacar de la aporofobia.

Esta situación invisibiliza más a las personas y las estigmatiza en esta situación. La gestión del entorno vecinal ante aspectos de la ejecución de política pública, como la distribución de equipamientos y recursos, tiene un **alto impacto por las dificultades y trabas para ubicar recursos más próximos, equipamientos vinculados a barrios**, de manera que la tarea de sensibilización y mediación tiene un papel muy destacado.

El abordaje que facilita elementos de ruptura de la cronificación y salida

Las personas entrevistadas perciben que no hay un único proceso de salida, pero sí se aprecian algunos patrones más o menos comunes. La salida es en parte un proceso que “depende del azar”; sin embargo, generalmente hay un proceso de trabajo que ayuda a propiciar la salida, de manera que esta salida es fruto de una combinación de factores. Los técnicos y técnicas de los distintos equipamientos a los que se ha entrevistado insisten en la idea de que no se puede olvidar la “voluntariedad” de la persona de acogerse a un tratamiento o vincularse a un recurso donde se la deriva.

La **generación de vínculo** por parte de personas técnicas y voluntarias con las personas sin hogar es crucial para iniciar el contacto y aceptar el hecho de vincularse a un tratamiento o derivación. Las personas técnicas entrevistadas que hacen intervención directa destacan que están sujetas a intervenir de acuerdo con lo que las personas les permiten y el grado de aceptación de estas para ir contactando con mayor intensidad y frecuencia. Mostrar interés por la persona, el acompañamiento y el diálogo son algunas de las fórmulas que utilizan para generar vínculo. No hay que olvidar que este es un **trabajo continuo de acompañamiento con mayor o menor intensidad, que es más o menos visible pero que debe estar presente** por si hay necesidades.

Cada persona requiere un contacto y un vínculo creados a medida. En los casos en que no es posible establecer este vínculo directo con la persona, se trabaja con el entorno comunitario (negocios, personas próximas, entre otros), y se hace un seguimiento de cómo va evolucionando la persona con el fin de detectar posibles empeoramientos.

Las personas entrevistadas señalan que el papel del **peer worker**, una persona que ha pasado por la misma situación, tiene un papel significativo en el acompañamiento y la generación de esta relación.

De manera paralela se trabaja para **promover un contexto favorable**, entendido como la búsqueda de recursos posibles a partir de los que se pueda hacer la derivación. Las personas entrevistadas destacan que es muy importante trabajar aspectos motivacionales y hacer partícipe a la persona.

Las personas entrevistadas resaltan que resulta clave este trabajo del vínculo, ya que es el **momento vital de la persona**, determinado por la **necesidad de generar un cambio** en la

vida que ha llevado hasta el momento. Coinciden en afirmar que un **hecho traumático** (una agresión física, un ingreso hospitalario por un empeoramiento, una sobredosis) o recibir una llamada de un familiar que vuelve a contactar, también son elementos que pueden tener impacto y pueden hacer replantear a la persona la posibilidad de dar un giro y hacer un cambio.

Las personas entrevistadas creen que, de acuerdo con su experiencia, la salida de la calle de las mujeres es más complicada, especialmente por la reparación y para reconstruir una nueva vida. En alguna de las entrevistas se afirma que, cuando una mujer acepta vincularse, se hace un esfuerzo significativo y se trabaja con mayor urgencia para poder hacer una derivación efectiva como medida de protección. Esta voluntad de salida no está exenta de riesgos y dificultades.

La decisión voluntaria de vincularse a un equipamiento es un reto para una persona que lleva mucho tiempo en la calle, especialmente en relación con su vivencia y su respuesta ante la normativa y la adquisición de hábitos. Cómo son los centros y cómo estos dan respuesta a estos perfiles es crucial para contribuir al éxito de la vinculación. El tipo de exigencia y la intensidad de la intervención en el establecimiento de un plan de trabajo son algunos ejemplos de ello. La gestión de estas entradas en recursos es clave para intentar garantizar el mantenimiento y buscar una normalización y reparación de la persona atendiendo a las posibilidades de trabajo y a la casuística que presenta.

Retos en la atención de “nuevas realidades” en el sinhogarismo

A raíz de las entrevistas realizadas, las personas técnicas han puesto el acento en la aparición de nuevos perfiles dentro de las personas sin hogar que rompen con lo que habían sido los perfiles habituales, y señalan que el tipo de intervención tiene que ser diferente:

- Personas demandantes de asilo que no tienen recursos residenciales ni económicos y que se ven obligadas a recurrir a recursos como los CPA, que no estarían directamente enfocados a las demandas que presentan.
- Personas migrantes en situación administrativa irregular. Las perspectivas de conseguir un permiso de residencia y trabajo son muy limitadas, así como las posibilidades de vincularse a recursos.
- Una población más polarizada en términos de edad, ya que la presencia de personas jóvenes es una realidad cada vez más presente en los recursos de personas sin hogar. Estos equipamientos no se encuentran adaptados para trabajar las demandas y necesidades que presentan estos casos. El equipamiento de Maria Feixa tiene como objetivo dar respuesta a estos casos, pero el dimensionamiento de la oferta y la demanda requiere un ajuste.
- Aunque no resulta una nueva realidad, la problemática que presentan las personas privadas de libertad que no tienen recursos ni red familiar son un reto en la intervención y, especialmente, en la prevención, con el fin de dar respuesta a un caso de exclusión residencial.

6.5. Las mujeres sin hogar

Como se ha indicado anteriormente, en el año 2018 las mujeres representaban un 13,4 % de las personas con las que se ha contactado en la calle según el SIS. La situación de las mujeres sin hogar requiere un análisis específico, dado que, entre otras consideraciones, las mujeres que sufren situaciones de exclusión residencial y sinhogarismo presentan una situación de mayor invisibilidad (Martín, 2016).

La gran mayoría de los **estudios no incorporan** de forma amplia un **enfoque de género**, y suelen estar centrados mayoritariamente en una construcción androcéntrica (Matulic, 2016) de la problemática, cuando las mujeres son un subgrupo que presenta una situación de vulnerabilidad y es escasamente estudiado (Martín, 2016).

Otro aspecto que se destaca en entrevistas con personas expertas es que la **metodología** para intervenir con mujeres en situación de sinhogarismo no está pensada en las dinámicas y necesidades que presentan. Los servicios de detección no llegan a las mujeres porque estas muestran patrones diferentes de comportamiento en la calle como medida de protección, por lo que están mucho más escondidas y son menos visibles, y porque también se encuentran en otras situaciones de exclusión residencial. Los recursos actuales están planteados según las necesidades masculinas, sin que las mujeres dispongan de **espacios** concretos o específicos para ellas, es decir, **recursos propios** destinados a mujeres. Además, faltan servicios clave, como productos de higiene íntima, que se deben solicitar de forma explícita, y es una situación que en algunos casos se considera humillante.

Con respecto a la **intervención y el tratamiento** de mujeres en situación de sin hogar, se expresa la necesidad técnica de un mayor enfoque de género para abordar las cuestiones y la reparación de la persona.

En cuanto a los **patrones e itinerarios** de sin hogar, los estudios y percepciones de las personas entrevistadas coinciden en que la **violencia** tiene un **papel central** en la gran mayoría de las mujeres en situación de sin hogar, dado que en algún momento han sufrido una situación de violencia que ha tenido un impacto sobre su trayectoria vital (maltrato en la infancia, abusos, violencia machista, entre otros), lo cual conforma un conjunto de SVE que ha alimentado la trayectoria de la mujer sin hogar (Martín, 2016).

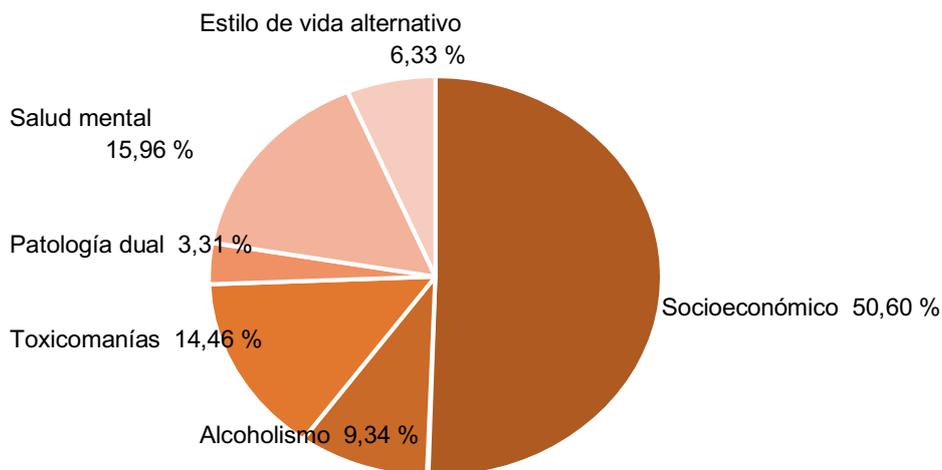
Las personas entrevistadas —y los estudios existentes— señalan que las mujeres “tardan” más en llegar a la calle y que lo hacen en peores condiciones físicas y mentales en comparación con los hombres, aparte de presentar trayectorias vitales diferentes. Estas diferencias consisten especialmente en las dificultades y vivencias diferenciadas a las que tienen que dar respuesta, estrategias de supervivencia diferenciadas y cómo superan la coyuntura (Matulic, 2016). Una de las personas entrevistadas cree que uno de los motivos por los que las mujeres llegan más tarde a una situación de sin hogar es por las construcciones del rol de género existentes y porque deben “dar respuesta a las necesidades

familiares, deben aguantar, buscar soluciones para cubrir las responsabilidades que tienen por ser mujeres”, hasta que llega un momento en que acaban por no poder dar respuesta.

La persona entrevistada también cree que las mujeres tienen más miedo a la llegada a la calle y al impacto en su vida. La sensación de fracaso es una vivencia especialmente traumática, y tiene un gran peso en la llegada a la calle y en el abordaje que se hace de la situación. Además, la falta de apoyo familiar y el desarraigo con el entorno es una de las características más habituales en los casos atendidos.

Con respecto a los datos recogidos por el SISMO, las mujeres representan el 13,4 % de la población con la que ha contactado el servicio de medio abierto. La problemática base que presentan las mujeres con las que se ha contactado parte eminentemente de motivos socioeconómicos, pero si se comparan los datos con la población global, los motivos socioeconómicos representan el 61 %. Por el contrario, el peso de las toxicomanías (11 %) y la salud mental (6 %) está por encima si se compara con la población global. Este escenario presenta mujeres con una problemática eminentemente socioeconómica pero con una mayor prevalencia de problemáticas derivadas de toxicomanías y salud mental. De acuerdo con la literatura existente, el consumo de tóxicos, considerado como una conducta desviada, es un elemento de mayor discriminación hacia las mujeres y que impacta con una mayor vulnerabilidad (Matulic, 2016).

Principales motivos de llegada a la calle de mujeres en el año 2018



Fuente: Elaborado por la Fundación Pere Tarrés a partir de datos del SIS.

En cuanto a las dinámicas en la calle, las mujeres que sufren situaciones de sin hogar presentan diferencias respecto a los hombres. Si se observan las pernoctas en la calle desde una perspectiva de género, las mujeres presentan unos datos similares al global, pero si se observan los datos del SISMO, estos muestran que las mujeres no están tan presentes en los espacios públicos, como los cajeros de entidades bancarias (16,1 %). Las personas entrevistadas coinciden en señalar que las mujeres utilizan patrones diferenciados de comportamiento para “protegerse en la calle”, están más escondidas y utilizan otros espacios menos visibles, y se cubren el cuerpo. En buena medida esto hace que algunas mujeres tengan la necesidad de estar acompañadas por figuras masculinas, para afianzar esta idea de protección, aunque en muchos casos puedan ser susceptibles de sufrir abusos y violencia por parte de dicha figura, de acuerdo con una de las personas entrevistadas.

Las mujeres que viven en la calle también sufren una mayor victimización. Actualmente no se acompaña de forma efectiva a las mujeres en el impacto y la incidencia que tiene este hecho sobre su salud mental.

La sensación de soledad y aislamiento es importante. En bastantes casos, las mujeres, cuando llegan a la calle se encuentran más aisladas y desconectadas y es más difícil trabajar para revertir esta situación. En paralelo, se observa que las mujeres presentan un mayor número de entradas y salidas en la calle pasando por diferentes categorías ETHOS. Estas se encuentran en situaciones de vivienda precaria, comparten estancias con otras personas, entre otras casuísticas variadas. Si bien esta puede resultar una problemática menos visible, está presente dentro de las dinámicas.

Como se ha comentado anteriormente, los equipamientos físicos y la intervención sobre las personas no gozan de recursos especializados ni formación específica en género para las personas trabajadoras. Se cree que son elementos que dificultan el tratamiento y la intervención sobre las mujeres y que impiden un acompañamiento más efectivo. Las personas entrevistadas afirman que sienten una falta de comprensión hacia su situación, y esta situación fomenta dinámicas de culpabilización, por la ruptura de rol de género socialmente esperada.

Los recursos tampoco están diseñados para que las mujeres sin hogar puedan disponer de un mayor bienestar: espacios compartidos y diáfanos con los hombres. Si bien es cierto que se están efectuando cambios, siguen faltando equipamientos solo para mujeres sin hogar. Actualmente, los recursos existentes para mujeres sin hogar son adaptaciones de servicios para mujeres en situación de vulnerabilidad (que han sufrido situaciones de violencia de género), pero no con esta problemática específica.

Con respecto al uso de recursos por parte de las mujeres, estas suelen utilizar más los recursos disponibles en comparación con los hombres, aunque estos no respondan a sus necesidades. Lo hacen mayoritariamente para sentirse más seguras que en la calle, aunque no resulte una solución óptima.

6.6. Discapacidad, dependencia y tutela en el sinhogarismo

Las personas con discapacidad y situación de sinhogarismo sufren una situación de mayor vulnerabilidad e invisibilidad, pero este también es un ámbito en el que se constata una falta de información suficiente.

En el ámbito estatal, en el 2014 RAIS Fundación y Fundación ONCE llevaron a cabo conjuntamente un estudio sobre personas sin hogar y discapacidad de ámbito estatal realizado a partir del estudio de una muestra de casos de Madrid. Este estudio ponía de manifiesto que el 23 % de las personas sin hogar sufrían una discapacidad, y además muchas de ellas no tenían un certificado de discapacidad que lo reconociera, lo que dificulta mucho más el acceso a recursos y ayudas, como prestaciones sociales o trabajo protegido. En una segunda oleada del estudio, y con una muestra compuesta por 129 personas con discapacidad, un 72,4 %

tenían discapacidad física, un 46,10 %, discapacidad mental y un 10,5 %, discapacidad sensorial.

Con el fin de hacer una aproximación al fenómeno y las características que presentan en el municipio de Barcelona, se realiza una primera aproximación a los datos existentes y disponibles. En el 2015, de acuerdo con la diagnosis de *La situació del sensellarisme a Barcelona: evolució i polítiques d'intervenció* de la Red de Atención a Personas Sin Hogar, se hace referencia al hecho de que en la diagnosis del 2011 se recogieron datos sobre salud y situaciones de dependencia de las personas atendidas en los servicios. En esta recogida de información se puso de manifiesto la dificultad metodológica para establecer indicadores objetivos sobre la salud y el estado de las personas (Sales *et al.*, 2015), así como la necesidad de estudios específicos.

De acuerdo con los datos de la diagnosis del 2015, las personas con un certificado de reconocimiento de discapacidad atendidas en los equipamientos mostraron unas cifras oscilantes. En el año 2015, 142 personas usuarias, un 8,49 %, afirmaban tener un certificado de reconocimiento de discapacidad. Esta es una cifra que en comparación con los años anteriores ha sufrido una bajada de casi 100 personas entre el 2014 y el 2015. Se destaca que, de forma generalizada, existe un mayor número de personas con un certificado de reconocimiento de discapacidad de más del 64 %, en proporción con las personas con certificados de entre el 33 % y el 64 %.

Personas con certificado de reconocimiento de discapacidad atendidas en equipamientos de la XAPSELL de pernocta durante los años 2011-2015

	12 marzo 2011		12 marzo 2012		12 marzo 2013		12 marzo 2014		12 marzo 2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Certificado de discapacidad	132	12,8	237	15,2	265	18,3	232	14,85	142	8,49
Certificado de discapacidad entre 33 % y 64 %	45	4,4	44	3,4	50	3,4	57	3,65	42	2,51
Certificado de discapacidad <64 %	89	8,6	193	12,4	215	14,8	175	11,2	100	5,98
Total de personas atendidas	1.034		1.561		1.451		1.562		1.672	

Fuente: Elaborado por la XAPSELL.

En cuanto a los datos relativos a grados de dependencia, las personas que afirman tener un reconocimiento del grado de dependencia atendidas en los equipamientos presentan una tendencia similar a la de las personas con un certificado de reconocimiento de discapacidad. En el 2015, había 52 personas con un grado de dependencia reconocido, lo que supone un

3,11 %. De forma general se destaca que, de acuerdo con los datos, un mayor número de personas tienen un grado de dependencia I.

Personas con reconocimiento de grado de dependencia atendidas en equipamientos de la XAPSLL de pernocta durante los años 2011-2015

	12 marzo 2011		12 marzo 2012		12 marzo 2013		12 marzo 2014		12 marzo 2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Reconocimiento de grado de dependencia	32	3,1	59	5,7	60	5,8	72	4,61	52	3,11
Grado I	20	1,9	34	3,3	35	3,4	48	3,07	40	2,39
Grado II	7	0,7	22	2,1	22	2,1	31	1,98	10	0,60
Grado III	6	0,6	3	0,3	3	0,3	2	0,13	2	0,12
Total de personas atendidas	1.034		1.561		1.451		1.562		1.672	

Fuente: Elaborado por la XAPSLL.

Se remarca que estos datos disponibles son de personas que son atendidas en centros y que tienen un reconocimiento de certificado y de grado. Hay que tener en cuenta que las personas que no estaban en equipamientos no se incluyen dentro de este recuento, y además existe un número de personas con discapacidad pero que no la tienen reconocida oficialmente. Es tarea de los y las profesionales de la atención directa dar apoyo para ayudar a tramitar certificados y procesos de valoraciones.

Se pone de manifiesto que no hay una recopilación de estos datos y que esta carencia hace más difícil hacer un dimensionado de la realidad de este grupo poblacional que presenta una mayor situación de vulnerabilidad.

Otro aspecto que también se ha abordado en las entrevistas con personas expertas es el papel que pueden tener las **curatelas y tutelas** como posible herramienta de trabajo para los casos de las personas que presentan una situación más crónica con afectación mental.

La gran mayoría de estas personas expertas indican que son favorables a mantener, en la medida de lo posible, la libertad individual y la autonomía de la persona en su toma de decisiones antes de aplicar medidas vinculadas a una retirada temporal o permanente de su capacitación por medio de tutelas o curatelas. Las personas entrevistadas consideran que se deben hacer intervenciones sin incidir en su decisión y voluntad de ser tratadas o no respetando su voluntad, lo cual es uno de los principios clave en la intervención, y asegurar unos principios de ética.

En los casos en que la persona pueda poner en riesgo a otras personas o su propia integridad, sí se valoran posibles medidas temporales y reversibles para garantizar la seguridad de la persona y el entorno.

Ahora bien, las personas entrevistadas manifiestan que esta medida, aunque incapacita y traspasa la tutela a una persona tutora, no supone ninguna garantía de contar con recursos efectivos para atender adecuadamente a la persona afectada. Se indica que, en algunos casos, esta situación de tutela puede significar un mayor reto en la gestión de los casos que se atienden y que están bajo la tutela o curatela de una entidad.

Si bien es cierto que los casos con tutela o curatela son una minoría, sí que se requiere una reflexión sobre cómo abordar estos casos y dar respuesta a personas que han sido incapacitadas o a aquellas que podrían necesitarlo. Este es un aspecto que requiere un amplio debate desde una perspectiva legal, de metodología de intervención, de recursos disponibles y de ética profesional.

7. Reflexiones y demandas desde el ámbito de las personas sin hogar

7.1. La voz de las personas entrevistadas (afectadas y expertas)

A continuación se recogen las principales reflexiones y demandas en torno a las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona.

Esta información ha sido recogida por vía directa (a través de la recopilación del trabajo y las aportaciones del Grupo de Trabajo Sinhogarismo del Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona, compuesto por personas que han padecido una situación de sin hogar y participan en la definición y el seguimiento de las políticas municipales) e indirecta (en el marco de las entrevistas realizadas a personas expertas y responsables de intervención, a las que se ha preguntado sobre las demandas y reflexiones de las personas sin hogar a las que han recibido en el marco de su intervención). Si bien en algunos casos han expresado dudas sobre las cuestiones planteadas y en otros han expresado que no querían manifestar un posicionamiento al respecto, hay que destacar que las demandas que presentan las personas técnicas y las que han expresado las personas usuarias suelen ser bastante coincidentes.

Por otra parte, en el marco de las entrevistas con las personas expertas y responsables de servicios, estas también realizaron aportaciones sobre demandas relacionadas con varios aspectos, como la metodología de intervención, los recursos y otros aspectos relativos al trabajo. Aunque las personas entrevistadas eran conscientes de que no se trataba de demandas directas expresadas por personas sin hogar, consideraban que era importante ponerlo de manifiesto por la relevancia que pueden tener en el marco de la atención a las personas sin hogar.

7.2. Mejoras en la coordinación, el trabajo en red y la gestión de la información

La necesidad de trabajar para una **mejor coordinación entre los equipamientos y servicios** es manifestada tanto por personas técnicas y responsables de servicios como por personas que han sufrido una situación de sin hogar. El grupo de trabajo señala la necesidad de trabajar para una buena coordinación en la gestión de plazas y listas de espera. En esta línea, se está trabajando para aplicar mejoras en la coordinación entre centros y para gestionarlas. Se plantea que la **colaboración** entre entidades se **construye de manera “artesanal”** y depende en gran medida de los protocolos y la gestión de cada equipamiento en el trabajo de casos.

La XAPSELL es un espacio de trabajo que ha permitido avanzar hacia un trabajo más coordinado entre los equipamientos que atienden a personas sin hogar y ha facilitado un mayor contacto entre entidades y conocimiento entre ellas. Las personas técnicas y las personas sin hogar reivindican que debe haber una **coordinación más amplia e integral entre un mayor número de agentes** que se traduzca en resultados, especialmente referidos a la eficacia en la intervención. En esta línea están trabajando los servicios como el SISMO,

para participar y coordinarse con mesas de distrito con el fin de ofrecer una atención aprovechando los recursos comunitarios y fortalecer las relaciones y la coordinación.

Con respecto a la relación y coordinación entre servicios y entidades, una de las personas entrevistadas considera que existe una cierta descoordinación y desconfianza entre las partes implicadas. Añade que la XAPSELL es un espacio que engloba muchas entidades y resulta complejo el trabajo entre todas ellas con las diversas ópticas y formas de intervenir, entre otros aspectos. También opina que la relación que se da con el Ayuntamiento es de desigualdad, ya que cree que el ente municipal considera las entidades como proveedoras de servicios y expresa que para una coordinación más efectiva se debe promover una relación de iguales entre las partes.

Las personas entrevistadas, especialmente las personas técnicas, también piden una mayor coordinación entre ámbitos de intervención, más allá de la intervención de personas sin hogar, como las **áreas de salud, atención sociosanitaria, salud mental, servicios sociales o servicios penitenciarios**.

En el **ámbito de la salud**, se recoge la necesidad de mejoras que son cruciales para poder garantizar una mejor y mayor atención sobre casos que pueden ser especialmente vulnerables, como pueden ser las personas susceptibles de recibir el alta médica pero que requieren un apoyo sociosanitario para la convalecencia y no tienen ningún recurso a su alcance; esta falta de coordinación puede provocar que la persona vuelva a la calle o tenga que estar en un recurso residencial insuficiente para dar respuesta a las necesidades que presenta. Las personas afectadas piden una atención más centrada en la persona. En paralelo, manifiestan la necesidad de evitar que las personas se deban identificar como personas sin domicilio fijo en los equipamientos, por las implicaciones sociales y de estigma que esto puede generar. Otra demanda es que las medicinas sean gratuitas para las personas sin hogar. Sobre estas medidas se está trabajando actualmente desde los diversos equipamientos y servicios, tal como manifiestan diferentes informantes.

En relación con la atención a las personas que están en situación de privación de libertad y que tienen derecho a disfrutar de un permiso, o bien aquellas personas que han finalizado su condena pero que no tienen apoyo familiar ni recursos y se encuentran sin ningún recurso residencial, se expresa que las gestiones que se hacen desde los centros penitenciarios dependen en gran medida de la proactividad del personal técnico para ayudar a garantizar una salida con los recursos suficientes.

Otro aspecto que se destaca es la necesidad de **especializar los servicios y adecuar la oferta a la demanda** desde los equipamientos que realizan intervención con personas sin hogar. En algunas entrevistas también se pone de manifiesto la necesidad de ofrecer servicios enfocados a mujeres en situación de sin hogar y personas más jóvenes.

En paralelo, también se manifiesta que muchos servicios están concebidos para perfiles con unas demandas y necesidades vitales concretas, y este planteamiento dificulta la respuesta y la adecuación a otras situaciones. Las personas entrevistadas refuerzan la idea de que cada vez hay una mayor **heterogeneidad de las necesidades** que presentan las personas.

Se observan, por lo tanto, dos líneas o demandas sobre la especialización o heterogeneidad de los servicios que, si bien no son contradictorias, sí requieren una planificación más eficiente y efectiva. Muchas de las personas entrevistadas creen que la concepción y planificación de los servicios requieren esta especialización para mejorar la atención a las personas, teniendo en cuenta estas especificidades y diferentes necesidades vitales. Aparte de la línea de la especialización de los equipamientos en la intervención, también se pide un trabajo mucho más multidisciplinar en el que se empleen los diversos recursos existentes, que se lleve a cabo un **trabajo en red** más efectivo con los recursos especializados existentes y que se realicen las derivaciones oportunas de un modo más ágil y cuando procedan.

Las personas técnicas entrevistadas creen que la intervención debe tender hacia la estabilización de los casos y hacia una **vinculación con las redes de servicios y equipamientos especializados y ordinarios**, de manera que no tengan que depender de forma permanente de servicios para personas sin hogar, siempre que hayan alcanzado esta estabilización del caso y el trabajo permita esta vinculación.

La **mejora en la gestión de la información**, atendiendo a la protección de datos de acuerdo con la legislación vigente, es una de las cuestiones clave en la gestión de casos. Se señala la necesidad de trabajar para mejorar la gestión de la información y tender a unificar los datos disponibles para que resulten más eficientes y facilitar la coordinación. También existe otro punto de vista que puntualiza que no se puede dejar de lado la cuestión ética y la privacidad en la gestión de la información, y que no todo puede trabajarse de forma unificada. Esta es una cuestión que genera controversia y poco grado de acuerdo en el papel de la información y cómo esta se puede utilizar manteniendo el secreto profesional, la privacidad y una coordinación más efectiva.

Un aspecto que se debe mejorar en la gestión de la información es la búsqueda de soluciones a la falta de una dirección fija a los efectos de las notificaciones postales oficiales. Este hecho supone un problema para recibir notificaciones sobre requerimientos y ayudas, lo que puede afectar, entre otros, al acceso a determinadas ayudas sociales. Se propone un sistema de carpeta de ciudadano o ciudadana en línea con claves de acceso en línea.

En cuanto a servicios como por ejemplo los centros deportivos, las personas sin hogar de la comisión piden que se incremente el número de **posibilidades para practicar deporte**. Esta es una cuestión que depende de las plazas sociales disponibles en los centros y distritos.

En un plano más amplio y estratégico, también se pedía que se recuperara la gestión de los equipamientos por parte del Ayuntamiento o que se mejorara su transparencia.

7.3. Sobre el modelo de intervención

Se expresa la necesidad de trabajar la realidad del sinhogarismo desde una **perspectiva** mucho **más estratégica**, que permita dar respuesta con una perspectiva planificada, a más años vista y con un enfoque más amplio. Las actuaciones actuales están centradas en

aspectos más reactivos que dificultan un trabajo más eficaz. Surgen opiniones como que desde el sector se trabaja con una visión a corto plazo y de respuesta inmediata, sin trabajar con varias líneas de soluciones. También se expresa que las soluciones residenciales son la solución final, pero que hay que trabajar otros aspectos y alternativas de actuación.

Con respecto a los modelos de intervención que se llevan a cabo con personas sin hogar, existen dos posiciones que divergen ligeramente entre ellas.

Una considera que se debe poder trabajar con una **mayor flexibilidad** con respecto a **probar modelos de respuesta diferentes** que se puedan implementar de forma más rápida y ágil, con el fin de dar respuesta a necesidades diversas de cada grupo poblacional y sus problemáticas de base. Se expone que el sector debería poder permitir una respuesta más flexible en cuanto a la aplicación de modelos de intervención y considerar las entidades sociales agentes activos para promover proyectos más ágiles para testar posibles alternativas, lo que choca con la rigidez del marco de trabajo actual en relación con las entidades y administraciones públicas con las que se trabaja con una relación de provisión de servicios. Otra entidad señala que es necesario seguir valorando nuevas formas de intervención e incidiendo sobre estos modelos diferentes.

Con respecto a los servicios alternativos, entidades como Arrels Fundació están haciendo una apuesta por modelos de intervención flexibles para colectivos específicos, especialmente los de más larga duración, con los **pisos cero**, que son espacios que emulan una estancia en la calle, de baja exigencia y abiertos, de manera que las personas usuarias puedan ir cuando lo necesiten. Con este modelo consideran que se puede trabajar gradualmente el vínculo y la adaptación en espacios más convencionales. Los resultados que están obteniendo con este tipo de equipamientos son positivos, y piden la posibilidad de trabajar con herramientas de este tipo. En la misma línea, Santa Llúisa de Marillac tiene un proyecto similar, Vínculos, de baja exigencia en la atención a personas sin hogar de larga duración para que puedan tener espacios seguros.

La otra perspectiva plantea la necesidad de una **metodología común** entre entidades y administraciones con el fin de poder **trabajar de forma más alineada** entre los agentes clave. Esta es una posición más centrada en la voluntad de armonizar formas de hacer entre entidades para no generar disparidades en la intervención.

7.4. Intervención basada en la persona

Las personas sin hogar que han participado en las entrevistas dan un gran peso a esta vindicación. Por su parte, el personal técnico refuerza esta demanda sobre la necesidad de seguir trabajando en intervenciones centradas en la persona como un agente activo de su propio cambio, y con una capacidad efectiva en la toma de decisiones sobre su vida y el plan de trabajo.

Las personas que han sufrido una situación de sinhogarismo consideran que el papel del personal técnico en la intervención resulta en algunos casos sobreprotectora, con una actitud

paternalista y un poco infantilizadora hacia los usuarios y usuarias. Además, creen que esta relación es excesivamente codificadora y normativizada, y que se ubica en un plano de superioridad en la relación donde la persona en situación de sin hogar no es una parte activa en la toma de decisiones.

La demanda que se hace es que en **el trato y la intervención global se ponga a la persona en el centro** y que se haga un trabajo **adaptado a la problemática y las necesidades individuales**. Las personas técnicas de los equipamientos son conscientes de ello, y manifiestan que se trabaja para dotar de este papel activo a las personas usuarias.

En general, en las entrevistas, tanto las personas técnicas como las personas que han sufrido sinhogarismo piden que **los y las profesionales estén más formados y especializados** para hacer acompañamiento a las personas, y que puedan dar respuesta a las diferentes problemáticas que estas presentan.

En la intervención basada en la persona también se pide que haya una planificación y una **intervención más coordinada** en las actuaciones que realizan las personas técnicas. En esta línea, una de las demandas está relacionada con la gestión de la información de los casos, en cuanto a desarrollar un trabajo de tipo prospectivo cuando se aborda un plan de trabajo o intervención. Así, se pide evitar caer en una **revisión retrospectiva** del caso, ya que se considera que en algunas ocasiones resulta innecesaria y no reparadora, e incluso puede fomentar la sensación de volver a poner a la persona afectada en la “casilla de salida”. Las personas sin hogar entrevistadas destacan que no quieren tener que explicar, cada vez que llegan derivadas a un servicio con un nuevo técnico o técnica, el proceso vital que las ha llevado a su situación, y creen que deben poder trabajar con vistas al futuro y sobre cómo reparar su vida. En esta concepción se pide una acción más transformadora relacionada con la intervención. En conexión con este punto, surge la necesidad de un registro único.

Se pide que haya una mayor **continuidad de los y las profesionales de los centros**. También se pide un mayor número de **figuras multidisciplinares** que puedan acoger casos de personas con problemáticas múltiples y que estén especializadas en género. Asimismo, se pide un mismo referente de seguimiento para cada persona. Esta es una de las medidas en las que se está trabajando en la actualidad.

En relación con el tratamiento de adicciones, el Grupo de Trabajo Sinhogarismo exige soluciones para que las personas que han superado una adicción o están en tratamiento no se vean violentadas por el consumo de otras personas. Sobre este punto, algunos centros ya tienen en cuenta esta medida.

En relación con el hecho de poner a la persona en el centro de la intervención y la facilitación de procesos, otra de las críticas que se hacen, y que es una demanda de mejora, es el trabajo para la **simplificación y clarificación de los procesos** relacionados con la petición de servicios y recursos, aparte de una mejor **información**. Las personas sin hogar suelen presentar una situación de vulnerabilidad añadida a la dificultad de movilidad para acudir a hacer peticiones y trámites en varios equipamientos, desconocimiento del funcionamiento, falta de documentos necesarios o deterioro cognitivo, lo que dificulta la comprensión de la

información y de los procesos establecidos actuales. Muchas veces sienten que deben aprender a moverse entre administraciones para poder solicitar ayudas y recursos; esto es un ejercicio individual, y esta situación genera indefensión según una de las personas que ha sufrido una situación de sin hogar.

Adicionalmente consideran que a veces se producen ineficiencias y duplicidades que dificultan la búsqueda de soluciones y que alejan a las personas sin hogar de los recursos y la intervención.

Con respecto a los servicios disponibles, se plantea la necesidad de que las personas sin hogar puedan acceder a espacios y programas de formación de Barcelona Activa y no solo a los que se ofrecen desde los centros por medio de talleres, para favorecer el trabajo de competencias y otras capacidades.

En un plano más general, y en relación con este punto, la Comisión de Personas Sin Hogar considera que es necesario impulsar circuitos de atención a personas en situación de mayor vulnerabilidad en sinhogarismo con el fin de favorecer un acompañamiento integral y dar peso a las necesidades personales y emocionales, así como trabajar con programas de apoyo y autonomía.

La Comisión también pide que se siga trabajando por el incentivo y las bonificaciones para la contratación de personas sin hogar; esta es una medida que ya se está realizando. En relación con los mecanismos de seguimiento más efectivos de los sistemas de calidad por parte de la Administración sobre los centros y entidades prestamistas de servicios, estos están en proceso de ser intensificados para hacer un mejor seguimiento.

7.5. Planificación territorial de los recursos y funcionamiento interno de los equipamientos

Con respecto a los recursos y equipamientos disponibles para personas sin hogar, hay dos ámbitos sobre los que se hacen demandas concretas.

Las personas responsables de servicios y entidades que atienden a personas sin hogar consideran que se debe trabajar por una **mejor planificación y distribución territorial de los recursos disponibles** para abordar la problemática de la forma más adecuada. Algunas de las personas entrevistadas piensan que **no ayuda** al abordaje del sinhogarismo el hecho de **disponer de recursos alejados de los barrios y ubicados en la periferia de la ciudad**. La estigmatización y la lejanía hacen más difícil el poder trabajar con las personas sin hogar. Creen que se debe fomentar una **distribución de los recursos mucho más enfocada a los barrios** y considerar estos equipamientos como equipamientos comunitarios, tales como los centros de atención primaria (CAP), bibliotecas o mercados municipales.

Son conscientes, sin embargo, de que la **sensibilización y el trabajo con la ciudadanía** son cuestiones clave para trabajar por esta mejor distribución, y que estos posibles cambios pueden suponer un elemento de tensión y confrontación vecinal.

Sobre el estado de los equipamientos, las personas que participan en el grupo de trabajo solicitan que, de acuerdo con las medidas previstas en el Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2019, se trabaje para aplicar estas reformas y mejoras de los centros, entre ellas la ampliación del número de plazas y espacios, las mejoras de los servicios de ropero, duchas y espacio de carga del teléfono móvil, o la revisión de los servicios de comidas o los materiales de primeros auxilios, como acciones más destacables. Estas medidas se han recogido en el marco de las mejoras de servicios que se están llevando a cabo.

Con respecto a las listas de espera y la gestión de plazas, se solicita que haya una mayor transparencia en la gestión de las colas atendiendo a todos los preceptos legales de privacidad y gestión de datos. Este es un tema sobre el cual se trabaja pero que genera controversia y dudas entre las personas usuarias de los equipamientos.

En cuanto a los equipamientos, se señala la necesidad de replantear el funcionamiento y las características (**tiempo límite de estancia**) de estos servicios y espacios hasta que la situación de la persona esté estabilizada. Esta vindicación es una de las cuestiones que se están tratando desde varios ámbitos, tanto entidades como equipamientos municipales. La temporalidad máxima para utilizar los recursos es otra de las cuestiones clave que genera un mayor malestar. El tiempo máximo previsto de estancia en los equipamientos es un desincentivo para su uso, ya que no facilita la visualización de la realización de un proyecto de vida a corto plazo. Las personas entrevistadas son conscientes de las dificultades que supone este punto, y se trabaja de la forma más flexible posible con los casos, de acuerdo con la tipología de los equipamientos y el tipo de intervención que se efectúa.

Las personas sin hogar consideran que los equipamientos presentan una **excesiva normativización** para su funcionamiento y regulación. Esta realidad supone un inconveniente para la normalización de su situación personal, como la existencia de horarios estrictos y limitadores. La cuestión de los horarios y turnos se vincula a los horarios de apertura de los centros y estancias, así como los horarios para la higiene y la atención.

Esta es una de las cuestiones sobre las que los equipamientos están haciendo un trabajo progresivo de adaptación para **convertir los equipamientos en espacios más flexibles** sin que la convivencia interna se pueda ver afectada, de acuerdo con lo que se recoge en los registros, documentos y entrevistas realizadas a las personas expertas. La respuesta municipal respecto a este punto es que se necesita una normativa de funcionamiento de los centros, pero que con los planes individuales de trabajo se intentará dar una respuesta.

En relación con los horarios de cierre de los centros de día, especialmente en invierno, se pide que las franjas horarias sean más amplias. De acuerdo con la información disponible, los equipamientos municipales cierran a las 20.00 horas.

Sobre las normas de los centros, las personas técnicas entrevistadas manifestaban que en algunos centros se están realizando asambleas con las personas usuarias para definir de forma conjunta y consensuada los reglamentos internos para gestionar la convivencia de los espacios. Con esta construcción conjunta de reglamentos se quiere hacer partícipes a las personas y ponerlas en el centro de la propia decisión relativa a los espacios.

Sobre la **asignación de tareas en los centros**, existe una ambivalencia de posiciones que resultan contradictorias, ya que algunas personas no quieren tener que realizar tareas en los centros, mientras que otras personas entrevistadas manifiestan que las personas piden tener un papel más activo en estas tareas de mantenimiento y organización, tales como poner la mesa o limpiar espacios, entre otras. Las personas entrevistadas comentan que cada centro gestiona estos aspectos internos de forma distinta. Esta diferencia de criterio en la demanda puede ser debida a las necesidades y vivencias diferenciadas para cada persona.

La necesidad de disponer de un **espacio más personal e íntimo** en los equipamientos es otra de las demandas más habituales. Las personas que forman la Comisión de Personas Sin Hogar consideran que se deben poder habilitar espacios de silencio para estudiar y realizar tareas que requieren concentración.

Adicionalmente, las personas plantean la necesidad de disponer de espacios habilitados para guardar sus pertenencias de mayor volumen y evitar tener que llevarlas siempre consigo.

Otro aspecto que genera controversia es la demanda de más recursos para dar respuesta a la demanda existente. Mientras que todas las personas sin hogar consideran que es necesario **incrementar el número de plazas y recursos de atención**, existe disparidad en cómo debería ser este tipo de alojamiento. Por su parte, mientras que algunas de las personas entrevistadas indican que se debería poder aumentar el número de camas, entendidas como espacios para pernoctar de forma más segura que en la calle, otras personas van más allá y consideran que hay que trabajar para que estos alojamientos sean pisos o espacios individuales en equipamientos compartidos. Otra cuestión clave que se ha mencionado anteriormente es la necesidad de dar respuesta a estas nuevas necesidades de los “nuevos perfiles”.

Se valora positivamente el proyecto **APROP** (alojamientos de proximidad) que se está promoviendo a partir del uso de solares vacíos para resolver la falta de vivienda. Para este proyecto, las personas sin hogar reivindican que se garantice un mecanismo de acceso para evitar que queden fuera por las dificultades de contacto y notificación propias de una situación sin hogar. Además, se solicita que los alojamientos sean espacios seguros y de convivencia dentro de la vivienda y del entorno comunitario.

Sobre los pisos y habitaciones de alquiler, el grupo de trabajo planteó entre los años 2016 y 2017 varias opciones para favorecer la búsqueda de habitaciones desde una perspectiva **más autónoma con servicios sociales**. Estas propuestas se analizaron con la Gerencia de Vivienda. Habrá que ver los resultados futuros.

En relación con los equipamientos, la Comisión de Personas Sin Hogar recogió varias recomendaciones sobre los equipamientos, como los centros de mediana estancia y de día. Sobre el modelo de atención, el grupo de trabajo habla de trabajar por una igualdad de los centros en materia de servicios y formas de gestión. La respuesta que se da es que la tendencia en la intervención es la especialización y especificidad con necesidades concretas.

Otro aspecto que se pide en relación con los centros es que estos estén abiertos todo el día, y que den continuidad a los recursos que se ofrecen. Esta demanda queda parcialmente cubierta considerando los centros que tienen horario de todo el día, pero estos recursos dependen de las plazas disponibles.

En cuanto a la oferta de talleres ofrecidos en los centros, las personas de la comisión piden que estos cubran de forma más adecuada las necesidades que presentan las personas sin hogar y que sean de calidad. La respuesta municipal es que estos talleres se deciden desde las personas usuarias y que estos se organizan con profesionales internos y externos. Se pide también que se mejore la imagen de los equipamientos para hacerlos más atractivos. En esta línea, se está trabajando en el ámbito municipal con diversas actuaciones.

También se pide un mayor número de taquillas de consigna, un aspecto sobre el que se está trabajando.

7.6. Las dimensiones metropolitana, autonómica y estatal

Las personas entrevistadas manifestaban la necesidad de abordar la problemática desde una perspectiva más amplia. Por una parte, consideran que hay que pensar en estructuras de trabajo en red y de colaboración entre administraciones municipales del área metropolitana de Barcelona, así como trabajar por una mejor distribución de los recursos y garantizar la atención a las personas sin hogar en los municipios del área metropolitana.

Por otra parte, el personal técnico señala que la problemática del sinhogarismo requiere un abordaje en el **plano autonómico y en el plano estatal**, con una estrategia efectiva y dotada de recursos que promueva un trabajo en los diversos municipios y un mejor dimensionamiento de recursos.

El grupo de trabajo, en sus consideraciones y propuestas del periodo 2017-2018, manifiesta la necesidad de trabajar para hacer una **política de vivienda** social que pueda dar respuesta a la problemática residencial. Entre las propuestas que se plantean está la demanda de modificar la Ley de arrendamientos urbanos (LAU) haciendo cambios en los contratos de alquiler y los gastos de gestión. Se plantea también una regulación de los precios de los alquileres, derogar la Ley de desahucio exprés o eliminar el régimen especial tributario de las SOCIMI (sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario), que tienen una tributación del 0 %.

En cuanto a las medidas de **renta garantizada de ciudadanía**, se pide desde el Grupo de Trabajo Sinhogarismo que se siga haciendo un esfuerzo para facilitar el seguimiento de las solicitudes y continuar aplicando mejoras vinculadas a la gestión de este.

Si bien es cierto que existe una cuestión competencial que dificulta el abordaje de este tema, se considera que se debe poder dar respuestas a las personas en **situación administrativa irregular** y sin hogar. Una de las personas entrevistadas añadía que habría que hacer una reflexión sobre la diferenciación en los servicios de atención disponibles para personas sin hogar con situaciones administrativas diferenciadas. Actualmente, el servicio del SIS Tratamiento atiende a personas que llevan un mayor tiempo en la ciudad, mientras que el servicio del SAIER da respuesta a personas en situación administrativa irregular. Lo mismo sucede con los servicios que atienden a personas con problemas de salud mental. ESMESS es una parte del servicio que da respuesta a las peticiones de SIS Tratamiento y SISMO, mientras que el Programa de atención a la salud mental de las personas inmigradas (SATMI) trata a personas migradas. La persona entrevistada manifiesta que se generan algunas dificultades de coordinación. Por el contrario, otra de las personas entrevistadas responsables de servicios considera que esta compartimentación responde a una necesidad operativa y no estima necesario *a priori* que se deba hacer ninguna modificación en esta división.

7.7. Demandas con perspectiva de género

Se señala la necesidad de replantear el diseño de los recursos en el abordaje del acompañamiento a las mujeres sin hogar. Es especialmente en este acompañamiento a las mujeres donde consideran que es necesario **plantear el servicio desde una perspectiva de género** y, por lo tanto, se debe formar al personal técnico, aparte de diseñar y proporcionar recursos para mujeres. En esta línea, también aparece la necesidad de establecer relaciones más horizontales con las personas usuarias, aprovechando sus aprendizajes, trabajar con **peer workers** o personas que han vivido experiencias similares. Este cambio de enfoque pone en valor a la persona y resulta más efectivo en el trabajo y desde una vertiente más transformadora. El papel de un **acompañamiento psicológico integral** y de calidad es otro de los roles clave para trabajar el proceso de reparación.

Con respecto a los plazos y al funcionamiento de los servicios, habría que **flexibilizar plazos** para garantizar una atención de mayor calidad y que permita hacer un trabajo más efectivo respetando los tiempos de las personas usuarias.

En relación con los recursos para atender a las mujeres, se considera que el *Housing First* supone un avance positivo, pero se precisan recursos que permitan **espacios de relación interpersonal**, y hay que trabajar patrones relacionales para reconstruir relaciones. El objetivo es generar espacios y entornos que aporten sensación de seguridad y que faciliten un trabajo de capacitación para cambiar dinámicas sin un prisma de juicio que pueda incentivar situaciones de fracaso. Estos recursos deben ser solo para mujeres.

También se piden unos equipamientos y recursos específicos para atender a las mujeres, replantear los equipamientos para abordar las necesidades específicas y garantizar un espacio de seguridad que favorezca la reconstrucción personal.

En cuanto a los aspectos cotidianos, consideran que los equipamientos deben poder garantizar que disponen de **productos de higiene íntima** para las mujeres de forma normalizada.

Entre las medidas, se piden espacios específicos para las visitas con sus hijos e hijas. Trabajar para la adaptación de normativas en los recursos residenciales de primera acogida y permanentes atendiendo a aspectos como la Carta de derechos y deberes. La atención debe facilitar horarios facilitadores y accesibles, así como aportar una información comprensible.

También hay que replantear las medidas que faciliten la inserción laboral y el reparto equitativo de los recursos. La sensibilización social y la formación a agentes clave que trabajan con mujeres sin hogar son acciones necesarias, así como utilizar un lenguaje inclusivo y no sexista.

8. Aproximación a los modelos de abordaje del sinhogarismo en otras ciudades

Se ha procedido a recoger información sobre modelos de intervención para dar respuesta a la problemática de la situación del sinhogarismo. El abordaje en otros contextos y con otros puntos de referencia puede aportar un conocimiento útil para la reflexión sobre el modelo en la ciudad de Barcelona.

Hay que tener en cuenta que la definición de *sinhogarismo* puede variar en función de los países, de manera que se dan abordajes diferentes del fenómeno, en marcos legales diversos, con modelos territoriales y competenciales también distintos. Con todo, el sinhogarismo representa un verdadero reto en la mayoría de los Estados miembro, especialmente en un momento en que, según indican los datos, la actual crisis económica y financiera está teniendo un claro impacto negativo en toda Europa. Al mismo tiempo, se constata que la composición de la población sin hogar está cambiando, con un número cada vez mayor de jóvenes sin hogar, más mujeres, más víctimas de la desintegración familiar, y más inmigrantes y solicitantes de asilo.

Actualmente, los planes y programas de desarrollo local —sobre urbanismo, empleo, inclusión social, vivienda— se han convertido en un eje de una gran relevancia en la elaboración de políticas públicas para dar respuesta a problemáticas amplias y complejas. La política local cohabita en un espacio donde la globalización de las problemáticas está presente, especialmente en cuanto a los recursos.

El nivel local se perfila como un espacio adecuado para abordar la intervención sobre las problemáticas sociales, especialmente con colectivos de mayor dificultad de acceso, como son las personas sin hogar. El mejor ámbito para abordarlos es el más próximo a estos problemas y, por lo tanto, el más familiarizado con ellos. El ámbito local debe poder aplicar esta

intervención más próxima, pero es preciso que en los ámbitos nacional y autonómico exista una estrategia que enfoque unas líneas básicas de actuación que involucren a los diversos ayuntamientos y Gobiernos regionales, así como una transferencia de recursos efectiva para facilitar la provisión de servicios.

Una vez realizada esta revisión de modelos, cabe destacar que Barcelona trabaja con algunas de las ideas que se plantean en los diversos modelos de intervención, tanto en el ámbito municipal como por parte de las entidades. Además, de forma general, las personas técnicas entrevistadas valoran positivamente la forma en que se concibe la intervención municipal en la ciudad de Barcelona.

8.1. Mánchester: trabajo en red y coordinaciones

En el Reino Unido, el aumento del número de personas que duermen en la calle y la visibilización de la problemática del colectivo de personas sin hogar en las ciudades, han contribuido al incremento de la preocupación y a la concienciación del conjunto de los actores públicos y privados del mundo local que tratan de abordar la problemática con el objetivo de poner fin a la falta de un hogar. En paralelo al aumento de personas en la calle, el uso de alojamientos temporales también ha crecido, a la vez que se reducía el número de viviendas asequibles.

Tradicionalmente, Mánchester, en el ámbito europeo, ha estado entre las principales ciudades con un mayor número de personas que duermen en la calle durante muchos años, y seguía la tendencia nacional al alza en el número de personas que han perdido su hogar.

El modelo de abordaje del sinhogarismo en la ciudad es concebido desde una óptica participativa siguiendo una **dinámica *bottom up*** (de abajo arriba), es flexible y muestra una sensibilidad especial hacia el contexto local específico. El aspecto innovador y con más valor añadido de la experiencia de Mánchester es la estrecha **colaboración** y la gran **participación** de varios actores expertos en sinhogarismo de los sectores público y privado y del tercer sector, para dar respuesta de forma comunitaria, de la que nació *The Manchester Homelessness Partnership*.

Durante el año 2015, este **partenariado público-privado** estableció la *Manchester's Homelessness Charter* con múltiples **grupos de acción** que trabajan en red y que han desarrollado nuevos enfoques para reducir el número de personas sin hogar, reuniendo a personas afectadas y organizaciones que proporcionan apoyo a las personas para superar los retos personales y sistémicos.

The Manchester Homelessness Partnership funciona en torno a una “red de apoyo de calle” o *street support network*. Lanzada en el año 2016, se trata de una plataforma que reúne a personas con experiencia personal en el ámbito de las personas sin hogar con organizaciones de diferentes sectores, unidas por una visión compartida a la hora de abordar los retos clave y, en última instancia, para poner fin al número de personas sin hogar de manera conjunta.

Una parte vital de este modelo es el **papel central** que ejercen las **personas que han vivido una situación de sinhogarismo** y que ahora forman parte activa de la red de apoyo. Al principio del proceso se tomó la decisión de asegurar que se empoderara a una amplia gama de personas que en el pasado se habían encontrado sin hogar para que asumieran un papel activo y significativo a la hora de **dar apoyo** a la gente para participar. Este enfoque pretendía fomentar lo que se denomina **coproducción** en todos los servicios, y que consiste en involucrar activamente a las personas que ya han vivido una situación similar de manera que actúen como **referentes**, en lugar de dar la responsabilidad de involucrar a las personas con experiencia en el problema de la falta de un hogar a un trabajador o trabajadora o a un servicio específico.

El modelo de Mánchester propone la creación de entornos favorables para propiciar que las personas afectadas puedan superar los efectos de la falta de un hogar, lo que significa reconocer los activos que tienen las personas y las familias y empezar por potenciar esas fortalezas. Implica la construcción de la autoexpresión, en la línea de combatir la estigmatización, el aumento del bienestar, una mayor inclusión social y relaciones positivas con la finalidad de crear una estructura de apoyo mucho más profunda y eficaz.

A través de procesos participativos que pueden ser liderados por cualquiera de los actores (desde una organización benéfica, una autoridad local, un líder de una organización religiosa o una persona sin hogar), todo el mundo tiene la oportunidad de liderar iniciativas de base. Esto es posible gracias a la existencia de varios “grupos de acción” que tienen la facultad de poder enfocar el trabajo en función de lo que el propio grupo ve que se necesita. De esta manera, se pone en armonía tanto la detección de la necesidad como el diseño de la respuesta junto con los usuarios y usuarias finales de estas, y se establece una relación de proximidad con la persona usuaria final, que se siente partícipe de la solución. Esta metodología parte del convencimiento de que cuando los **servicios** son realmente **coproducidos** funcionan mejor, porque aprovechan al máximo la experiencia compartida de los y las profesionales que trabajan en ellos y de las personas que tienen experiencia en su uso.

Esta dinámica tiene el efecto positivo de mantener una cultura de abajo arriba y actúa como elemento de mitigación del riesgo de que una sola de las partes desarrolle su propia agenda institucional. En la práctica, implica que el permiso para proponer una idea o emprender una acción concreta no se concede, sino que se anima a todas las partes implicadas a actuar sobre las soluciones que identifiquen, junto con las personas a las que se quiere dar apoyo.

La ciudad se ha dotado de una estrategia a cinco años (2018-2023) que permita consolidar los resultados obtenidos y poner las bases para asegurar la puesta en marcha de soluciones de tipo estructural, con tres grandes objetivos:

1. Aumentar la prevención y la intervención precoz del sinhogarismo.
2. Mejorar el alojamiento temporal y con apoyo para que se convierta en una experiencia positiva.
3. Trabajar hacia una visión compartida con un enfoque común con los actores, organizaciones privadas, públicas y voluntarias, y las autoridades metropolitanas.

Las **acciones** destinadas a la **prevención** son importantes, y se destinan grandes esfuerzos y recursos a combatir las alertas que pueden acabar con la pérdida del hogar, como por ejemplo:

- Involucrar a las personas que han tenido experiencia como sin hogar en el diseño de los servicios para asegurarse de que sean accesibles.
- Conseguir que los servicios de todos los sectores trabajen mejor juntos en red, superando la perspectiva de la organización individual.
- Asegurarse de que las personas no sean dadas de alta de un servicio (por ejemplo, servicios de salud mental u hospitales) y vayan directamente a la calle.
- Cuidar a las personas que abandonan la institución, ayudándolas a acceder a los servicios mínimos necesarios para que no se queden sin hogar (de nuevo).
- Animar a todas las organizaciones a reconocer las vulnerabilidades adicionales y las necesidades de apoyo de personas que han tenido un historial de atención de las autoridades locales, y darles respuesta.
- Trabajar con el sector privado de la vivienda para reducir los desalojos.
- Asegurar el acceso a un asesoramiento especializado cuando exista el riesgo de quedarse sin hogar, y que los centros de día puedan dar apoyo a las personas que llegan a un punto de crisis.

Para la ciudad de Mánchester, las organizaciones de toda la ciudad tienen una contribución y un papel que ejercer en la consecución de estos objetivos con la finalidad de reducir el número de personas sin hogar. Hay que destacar, como elemento clave, que en este trabajo en red que representa este modelo, la vinculación de entidades del área metropolitana toma especial relevancia para mejorar la coordinación entre los servicios, su eficacia y su impacto.

Aspectos que considerar para Barcelona

- El modelo Mánchester, basado en los partenariados, los procesos participativos, el trabajo en red y la puesta en práctica de soluciones de proximidad, permite extraer dos acciones transversales que forman parte del conjunto del marco de intervención en favor de las personas sin hogar:
 - El establecimiento de partenariados inclusivos entre el tercer sector, el Ayuntamiento, los servicios de salud, los cuerpos y fuerzas de seguridad, las entidades de índole religiosa, las universidades y los ciudadanos y ciudadanas interesados.
 - La coproducción, entendida como la participación significativa de personas con experiencia vital y directa en relación con el sinhogarismo en el conjunto del proceso, desde la detección de la necesidad hasta el diseño de la respuesta.
- La buena comunicación, coordinación de todos los servicios articulados en torno a una estrategia conjunta que hace posible una coherencia en el enfoque.

- La alta calificación y experiencia de los actores en el ámbito del sinhogarismo, así como dar voz y participación a personas sin hogar en la determinación de las soluciones a sus propios problemas, y la falta de vivienda en general.

8.2. Lisboa: *Housing First* - *Casas Primeiro*

El sinhogarismo en la ciudad de Lisboa, partiendo de los recuentos hechos durante dos noches en los años 2013 y 2015, se ha reducido, al pasar de 852 casos en el 2013 a 818 en el 2015. Estos datos muestran que, a pesar de la situación de crisis económica intensa en que ha estado inmerso el país en la última década y en contra de lo que sería esperable, la cifra de personas sin hogar sigue una tendencia a la baja.

Un aspecto importante es que Lisboa dispone de una oferta pública de vivienda de alrededor del 20 %, dentro de la media europea, mientras que Barcelona no supera el 2 %, según datos del Ayuntamiento.

El otro aspecto significativo es el trabajo realizado a partir del modelo *Housing First*, que pone el acento en la vivienda como una respuesta clave para las personas sin hogar. También se busca mejorar la salud, el bienestar y las redes de apoyo social de las personas sin hogar con las que se trabaja. Una de las claves radica en garantizar que las personas sin hogar tengan un alto **grado de elección y control**, fomentando activamente los tratamientos en salud y adicciones (en caso de que sean necesarios), pero sin estar obligadas a seguirlos.

El *Housing First* de Lisboa se dirige a todas las personas sin hogar, especialmente a aquellas que llevan tiempo viviendo en la calle y que sufren una enfermedad mental o adicciones, que presentan una mayor cronicidad, y proporciona apoyo a la persona que lo necesita a través de un equipo transversal formado por personal sociosanitario y voluntariado. Concretamente, se trata de equipos de seis profesionales que atienden a un máximo de sesenta personas, con una carga de casos de hasta diez personas usuarias por cada profesional. Tiene un componente de horizontalidad y en ocasiones cuenta con personas que también han vivido en la calle, y trata de empoderar a la persona usuaria corresponsabilizándola de manera progresiva, como por ejemplo con la participación del abono de ciertos gastos (30 % del alquiler y las necesidades básicas) y responsabilidades (buena vecindad y aceptación de visitas del equipo de apoyo).

El programa basado en el modelo *Housing First* se denomina *Casas Primeiro*, se puso en marcha en el año 2009 y está gestionado por una ONG y financiado en el marco del Programa municipal para personas sin hogar del Ayuntamiento de Lisboa. Las principales garantías del programa *Casas Primeiro* son las siguientes:

- Acceso a una vivienda.
- Pago mensual de la renta.
- Mantenimiento de la vivienda en condiciones adecuadas.
- Servicios de soporte individual y alojamiento disponibles las 24 horas del día.

- Seguimiento en el contexto residencial (mínimo seis visitas al mes).
- Apoyo continuo y a largo plazo.

Uno de los aspectos más destacados de *Casas Primeiro* es que ofrece una combinación flexible de apoyos y gestión de caso. Los diversos equipos se adaptan a cada contexto y adaptan el apoyo a las necesidades y preferencias individuales de las personas usuarias. Se da apoyo a las personas sin hogar en la búsqueda y elección de la vivienda, así como en la negociación y contratación con las personas propietarias y en la gestión y mantenimiento de la vivienda (coccción de comidas, limpieza de la casa, ropa, compras, etc.).

El caso de Lisboa resulta especialmente interesante porque no se limita al acceso a la vivienda, sino que toma la vivienda como punto de partida para poner fin a una situación de larga estancia en la calle. Una vez que se acompaña en la búsqueda de una vivienda y, después, en la correspondiente instalación digna, el equipo interdisciplinario también ofrece apoyo en el ámbito del reintegro social, con la renta de inserción social, pensión social u otros, y conecta a la persona usuaria con los recursos y servicios de la comunidad (supermercados, transporte, servicios de salud, centros deportivos y de ocio). Este sistema de (re)integración también tiene en cuenta la atención personal y sanitaria (identificación de prioridades y seguimiento a los servicios competentes), así como el apoyo en la puesta en marcha de proyectos individuales (definición y ejecución de proyectos en los ámbitos profesional, educativo, formativo, deportivo u otros).

Según el Ayuntamiento de Lisboa, los resultados de *Casas Primeiro* han sido positivos. Uno de los aspectos más destacables ha sido la gran reducción en el uso de servicios médicos de urgencias y de hospitalizaciones psiquiátricas. Al mismo tiempo, los resultados de retención de vivienda son buenos. Se han detectado mejoras en la salud, el bienestar y la integración social de las personas usuarias, aunque, como en otros servicios *Housing First*, no en todos los casos. En general, sin embargo, la tasa de satisfacción de las personas usuarias con el servicio es muy elevada.

Aspectos que considerar para Barcelona

- Intervenciones con personas sin hogar de tipo integral y holístico, considerando varios factores de vulnerabilidad social que requieren un conjunto de políticas específicas y una estrategia de intervención bien definida por parte del conjunto de actores (colaboración público-privada).
- La promoción del conocimiento, la información y la sensibilización y la educación sobre la falta de vivienda.
- La vivienda como primera condición indispensable para toda intervención destinada a promover la integración de las personas sin hogar.
- El fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, supervisión y evaluación en el programa *Casas Primeiro* a través del despliegue de equipos interdisciplinarios.
- El *Housing First* como modelo de intervención cada vez más importante a escala europea, del cual Lisboa se convierte en un referente.

8.3. Edimburgo: derechos frente a estigma

Edimburgo aporta un enfoque de las políticas públicas respecto a las personas sin hogar basado en los derechos de las personas sin hogar, con una experiencia de más de dos décadas. Este enfoque ha atraído el reconocimiento internacional, y refleja un consenso emergente en que los enfoques basados en los derechos ofrecen mejor respuesta a las personas sin hogar.

El modelo de Edimburgo se basa en dos grandes razonamientos. En primer lugar, los enfoques basados en los derechos excluyen de las consideraciones la responsabilidad y garantizan una atención más directa y eficaz a la necesidad de las personas sin hogar de acceder a una vivienda protegida. En segundo lugar, el enfoque basado en los derechos parece mejorar el estigma que sufren las personas sin hogar.

En Edimburgo, las acciones pilotadas desde el Gobierno local se llevan a la práctica a través de una plataforma llamada *Streetwork* o “trabajo de calle”. Esta red da apoyo a las personas sin hogar o que corren el riesgo de quedarse sin hogar, con el objetivo de que encuentren sus propias soluciones a través del lema “tus condiciones, tu ritmo, tu lugar”. Los enfoques basados en los derechos crean un estatus uniforme de ciudadanía, de manera que las personas se convierten en portadoras de derechos, en lugar de receptoras de la generosidad de las instituciones públicas. Las personas sin hogar no son definidas por su situación/problema de vivienda, sino que son vistas (y se pueden percibir así) como miembros igualmente válidos de la sociedad, con fortalezas, habilidades y potencialidades, sin dejar de lado la cuestión de las necesidades de alojamiento.

En la lucha contra el estigma, así como en la reducción del impacto emocional y social que provoca el hecho de pasar a ser una persona sin hogar, la ciudad ha contado con el apoyo de la Dirección de Vivienda y Justicia Social del Gobierno escocés, a través de campañas de sensibilización para abordar las actitudes sociales negativas ante la falta de hogar.

Los resultados del modelo de intervención aplicado en Edimburgo muestran que el número de personas que se presentaban como sin hogar había disminuido en un 15 % en los últimos cinco años, al pasar de 4.093 a 3.596 personas. A este hecho también contribuye un enfoque preventivo.

Una buena parte de estos resultados reside no solo en la puesta en marcha del modelo basado en derechos, sino también de programas concretos, como es el caso del servicio de sinhogarismo inclusivo (*Inclusive Homelessness Service*), que se relanzó en el año 2018 y da cobertura a personas sin hogar (con capacidad para alojar hasta mil personas usuarias) con la colaboración de entidades del tercer sector. La integración de actores públicos y privados promueve una atención basada en la proximidad, y estos ejercen un papel vital en el apoyo a la población sin hogar, y actúan con frecuencia como puente entre las personas usuarias de los servicios y las agencias del sector público. El servicio de sinhogarismo inclusivo tiene como objetivo la mejora de la salud y el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas vulnerables que a menudo presentan una serie de necesidades complejas y que requieren un alto nivel de apoyo.

El enfoque basado en los derechos se centra en la persona, y la clave para el cambio reside en el desarrollo de la confianza y un sentido de respeto mutuo. Para alguien que experimenta múltiples desafíos, como es el caso de una persona sin hogar, el hecho de tener un servicio y profesionales en quienes gradualmente pueda confiar es fundamental para el cambio, y resulta un elemento esencial para entender el éxito de este modelo.

Aspectos que considerar para Barcelona

- Visibilizar a las personas sin hogar como titulares de derechos con derechos legítimos, con el fin de minimizar su estigma.
- Conseguir una buena coordinación entre administraciones y el trabajo en red con las organizaciones locales.
- Poner en práctica evaluaciones de impacto de igualdad y de derechos en el diseño de los servicios en favor de las personas sin hogar.
- Apostar por la creación de vínculos entre la persona usuaria y los y las profesionales del servicio, poniendo en el centro el desarrollo de la confianza y un sentido de respeto mutuo.
- Trabajar de manera holística.

9. Consideraciones

Barcelona es un municipio comprometido con los derechos de las personas. Así se expresa en el primer párrafo de la Carta municipal de Barcelona, cuando se dice que esta es una ciudad de convivencia, fundamentada en la pluralidad y en la diversidad, con un compromiso solidario en la construcción de un mundo en paz, basado en el respeto y la tolerancia. Prosigue diciendo que Barcelona es cuna de culturas, y ha sido y quiere ser un ejemplo en la defensa de los derechos humanos y de los pueblos. Esta voluntad municipal también se expresa a través de los compromisos adquiridos mediante la Carta de ciudadanía: carta de derechos y deberes de Barcelona y la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad. En este marco, el Ayuntamiento de Barcelona ha estado desarrollando, desde la etapa democrática, políticas sociales, que se han intensificado especialmente en los últimos años.

En esta línea, y en el ámbito de la atención a las personas sin hogar, la ciudad se ha ido dotando progresivamente de una red de equipamientos públicos con el objetivo de intentar abarcar la cobertura de necesidades de las personas en esta situación, mientras en paralelo

se intenta avanzar también para hacer efectivo el crecimiento de la vivienda social en el municipio. En el abordaje del fenómeno del sinhogarismo, desde el año 2005, el Ayuntamiento de Barcelona forma parte y es impulsor de la XAPSLL (Red de Atención a Personas Sin Hogar) junto con una treintena de organizaciones que trabajan en este ámbito. A su vez, la XAPSLL está integrada en el Acuerdo ciudadano para una Barcelona inclusiva, un espacio de participación y coproducción público-privada que trabaja para promover la inclusión social y reducir las desigualdades sociales en la ciudad.

Actualmente, el Ayuntamiento de Barcelona se dota, como elementos centrales de la política de abordaje del sinhogarismo, de un programa municipal de atención a personas sin hogar (modelo de atención) y del Plan de lucha contra el sinhogarismo 2016-2020.

No obstante, y pese a los esfuerzos municipales y de las entidades que trabajan para combatir el sinhogarismo, tal y como se ha ido explicando en el desarrollo de **esta actuación de oficio, se constata que el número de personas sin hogar en la ciudad ha crecido en los últimos años, así como la existencia de algunos déficits en la cobertura de las necesidades** de las personas sin hogar y, por tanto, en la garantía de los derechos de ciudadanía que tienen.

Uno de los elementos centrales que hay que tener en cuenta es, con respecto a las administraciones públicas, la falta de herramientas de todo tipo para dimensionar políticas que permitan afrontar elementos causales del sinhogarismo (como el encarecimiento de la vivienda o los trabajos con sueldos precarios, entre otros). Son necesarias, por tanto, unas políticas (estatales, autonómicas y metropolitanas) de vivienda, de empleo, de atención a la infancia y a la juventud, de mejoras en materia de salud, de acogida de la población refugiada, etcétera, que la ciudad no puede articular en solitario.

En este sentido, aunque en el ámbito estatal se dispone de la Estrategia nacional integral para las personas sin hogar 2015-2020, y que se trata de un documento bien orientado, carece de una dotación presupuestaria. No obstante, se puede considerar como una pauta que hay que traducir a menor escala territorial. Por otra parte, el Gobierno de la Generalitat de Catalunya tiene pendiente finalizar la elaboración de la Estrategia integral para el abordaje del sinhogarismo en Cataluña, una herramienta esencial que debería contribuir a que la atención a las personas en situación de sinhogarismo se asumiera desde todo el territorio catalán.

En la recopilación de datos e información efectuada, se ha evidenciado que Barcelona resulta un polo de atracción para muchas personas. Por una parte, como todas las grandes ciudades, posibilita un anonimato y unas oportunidades difíciles de encontrar en otros entornos. Pero por otra, es prácticamente la única ciudad en Cataluña que ofrece una red de recursos diversos para atender a las personas sin hogar, de manera que llegan personas en situaciones de máxima vulnerabilidad que no encuentran en sus municipios el apoyo que necesitan. Se dan incluso casos en que estas personas son derivadas a servicios o entidades de la ciudad desde otros municipios.

Por este motivo, aunque el Ayuntamiento de Barcelona es concededor de esta situación y trabaja en esta línea de abordaje, desde la Sindicatura de Greuges de Barcelona se considera necesario recalcar que **hay que abordar más intensamente la necesaria implicación del**

Área Metropolitana de Barcelona y de la Generalitat de Catalunya, administraciones a las que se debe seguir instando para que se involucren activamente en el desarrollo de estrategias de prevención, atención y lucha contra el sinhogarismo.

Tanto en los orígenes o causas del sinhogarismo como en sus soluciones se encuentra indefectiblemente **la vivienda**, tema al que la síndica se ha referido repetidamente, como se puede consultar en los informes anuales de los últimos años <<http://www.sindicadegreugesbcn.cat>>. Se señala que, a pesar de los esfuerzos del consistorio en esta materia, con actuaciones como la aprobación del Plan del derecho a la vivienda 2016-2025 o el Reglamento revisado para la adjudicación de viviendas y otros recursos residenciales por emergencia social por pérdida de vivienda, la crisis habitacional persiste y afecta especialmente al colectivo más vulnerable social y económicamente. Por este motivo, **se recomienda planificar y priorizar presupuestariamente, a través del Consorcio de la Vivienda, con la Generalitat de Catalunya, la adopción de medidas orientadas a alcanzar el objetivo de solidaridad urbana del 15 % de viviendas principales en Barcelona antes del año 2027, y también reforzar las políticas encaminadas a aumentar el fondo de viviendas de alquiler social y las políticas de vivienda destinadas a los colectivos más desfavorecidos.**

En relación con el Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020, y atendiendo a los resultados del estudio elaborado para llevar a cabo esta actuación de oficio, desde la Sindicatura se considera que es estratégicamente adecuado en términos generales, ya que desarrolla un plan de actuación ambicioso en el que se considera la globalidad de aspectos y necesidades que afectan al colectivo de personas sin hogar, además de constituir un instrumento adecuado para orientar la política municipal en este ámbito, desde una perspectiva actualizada e integradora. No obstante, los datos que vertían los recuentos de la XAPSLI y los aportados por fuentes municipales resultan preocupantes. En el año 2017 se contabilizaban 1.026 personas durmiendo en la vía pública, 2.006 en equipamientos y 444 en asentamientos, lo que suma un total de 3.478 personas. En el año 2018 se contaban 956 personas durmiendo en la vía pública, 2.130 en equipamientos y 536 en asentamientos, lo que hace un total de 3.622. Además, hay que tener en cuenta que en la ciudad, y siguiendo la clasificación ETHOS, encontramos un volumen importante de personas de difícil, si no imposible, cuantificación que viven en situación de exclusión de la vivienda (“vivienda insegura” o “vivienda inadecuada”).

Por lo tanto, será necesario que durante el periodo 2020-2021 se realice y haga pública **la evaluación del Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020**, de acuerdo con el principio de transparencia con el que debe actuar la Administración pública, a fin de determinar qué grado de consecución de los objetivos se ha alcanzado, así como señalar aquellos que no se han logrado y los motivos por los que no ha sido posible, y en los que, por lo tanto, habrá que seguir insistiendo o bien será necesario reformularlos de nuevo, dado el dinamismo constante de la realidad social.

Como se ha comentado, existe un volumen importante de personas en la ciudad que, si bien no se pueden contabilizar como personas sin hogar, sí que se encuentran en situaciones límite que las sitúan en el umbral de esta situación. Profesionales, personal experto y personas afectadas, así como la literatura existente al respecto, señalan la **importancia de la**

prevención en estadios previos al sinhogarismo, por lo que es fundamental poner esfuerzos en la detección. De hecho, una de las causas que aparecen sobre los motivos por los que en determinados casos es difícil que las personas afectadas por situaciones de sinhogarismo puedan tener confianza en los servicios de atención, es la percepción de que cuando necesitaban un apoyo clave no lo habían recibido. En esta misma línea, desde la Sindicatura se ha trabajado con quejas individuales de personas que se encuentran en umbrales próximos al sinhogarismo. Por ejemplo, un perfil conocido en la Sindicatura es el de personas de más de 65 años que viven en habitaciones realquiladas o infraviviendas, con pensiones no contributivas como únicos ingresos y sin ningún tipo de red familiar y social, que no siempre reciben un acompañamiento suficiente en momentos de crisis, como cuando están a punto de perder el techo bajo el que viven. Situaciones como la descrita deberían ser prioritarias en el ámbito de la prevención. Por este motivo, se quiere subrayar la **importancia y la necesidad de que los servicios municipales estén atentos a situaciones particulares de todas las personas que se encuentran en situación de exclusión de vivienda (según la clasificación ETHOS), para que reciban un acompañamiento adecuado y se pueda contar con los recursos necesarios para evitar el inicio del sinhogarismo.**

En párrafos anteriores se hacía referencia a la necesidad de la implicación de las administraciones con diferentes responsabilidades territoriales, para un abordaje del sinhogarismo, a lo que hay que añadir también un trabajo integrado entre diferentes sectores de la Administración (el social, el sanitario, el de justicia, el de inmigración, etc.) con el fin de acabar con los círculos que impiden que las personas puedan salir de determinadas situaciones de vulnerabilidad, y posibilitar a los y las profesionales que puedan orientarlas adecuadamente. En este sentido, **es necesario aplicar cambios normativos y mejoras en los protocolos y las coordinaciones.**

Un caso paradigmático se encuentra en el ámbito de la salud. Los y las profesionales que trabajan en la atención social a las personas sin hogar desempeñan tareas de coordinación como ejercicio de su práctica habitual, cosa que también sucede en determinados perfiles profesionales del ámbito de la salud. Sin embargo, en el enlace entre los sistemas sociales y de salud se detecta la existencia de debilidades que afectan de forma importante a las personas, como se expone en diferentes puntos a lo largo de esta actuación de oficio. **La necesidad de protocolos que garanticen la continuidad de la asistencia en materia de salud, así como los equipamientos requeridos, son aspectos en los que se debe trabajar insistentemente.**

Desde la Generalitat de Catalunya se trabaja en el Plan interdepartamental de atención e interacción social y sanitaria, y desde el Ayuntamiento de Barcelona (Agencia de Salud Pública de Barcelona y Departamento de Salud) se presentó el Plan de salud mental de Barcelona 2016-2022. En ambos se identifican puntos débiles y se establecen puntos de mejora, algunos de los cuales están todavía por construir, lo que afecta de forma directa o indirecta a muchas personas en situación de vulnerabilidad.

Un ejemplo de servicio que la síndica quiere destacar por su versatilidad, utilidad y pericia es el ESMESS (Equipo de Salud Mental para Personas sin Techo), que atiende a personas, como su nombre indica, con problemas de salud mental que se encuentran en situación de sin hogar. Pero más allá de lo que son servicios especializados, es necesario que la red ordinaria sea

capaz de atender con calidad a personas sin hogar cuando tienen problemas de salud física o mental.

En relación con los problemas de salud mental, surgen en ocasiones casuísticas que resultan de difícil intervención y sobre las cuales se observan dificultades para articular una actuación conjunta de los diversos servicios afectados, de forma coordinada y eficaz, lo que da como resultado situaciones que pueden poner en peligro la seguridad de la propia persona enferma o de terceras personas. En estos casos, aparte de las preceptivas coordinaciones sociosanitarias, la existencia de equipos y servicios especializados y de protocolos y la forma en que estos se apliquen, está **pendiente un debate profundizado y riguroso sobre los procesos de atención, procedimientos legales y consideraciones éticas** (en relación con la voluntariedad sobre los tratamientos que se van a recibir), sobre el cual hay que avanzar para evitar situaciones graves como algunas que se han podido supervisar desde nuestra institución. Por este motivo, desde la Sindicatura **se insta al Ayuntamiento de Barcelona a trabajar**, en la línea de la jornada que la XAPSELL y el Ayuntamiento de Barcelona organizaron en el año 2009 titulada “Salud mental y personas sin techo”, **para seguir estudiando e impulsando unos acuerdos de actuación que integren, si es preciso, a otras administraciones.**

El grueso de las personas sin hogar, como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho, expresan la necesidad, compartida con personas expertas, profesionales, modelos teóricos y también según la experiencia en otros países, de poner a la **persona en el centro de la intervención**. El modelo tradicional de atención a las personas sin hogar es el “modelo de escala”, en el que la persona debe superar fases o retos de mejora y cuyo objetivo final es el acceso a la vivienda. Este proceso se realiza con un plan de trabajo en que el o la profesional tiene un rol preeminente. Este modelo presenta críticas o puntos débiles, entre ellos, el hecho de que la persona afectada no siempre puede intervenir de forma activa en el diseño del plan, así como que el fracaso en alguna de las fases puede suponer retrocesos importantes en situaciones individuales. Cuando eso sucede, se pueden romper vínculos con los servicios y la persona se puede alejar, con lo cual se puede tender a situaciones de larga duración o cronicidad (entre otros factores).

En esta línea, es necesario **incorporar nuevos modelos de intervención, seguir avanzando en alguna de las líneas de trabajo ya introducidas, como el *Housing First*, y situar a la persona sin hogar como titular de derechos legítimos** (siguiendo el modelo de Edimburgo), atendiendo al hecho de que las necesidades de las personas vulnerables son complejas y requieren un alto nivel de apoyo. La persona afectada debe poder tomar decisiones sobre los temas que la afectan, tal y como establece el artículo 9.2.g de la Ley 12/2007, de servicios sociales, y debe poder contar con el acompañamiento suficiente para hacerlo.

Como titulares de derechos, también deben poder disponer de garantías para la cobertura de sus necesidades. Obviamente, como ya se apuntaba al inicio de estas consideraciones, la situación de la vivienda constituye el punto clave de esta realidad. Ahora bien, los objetivos en materia de vivienda y una lectura realista en esta materia evidencian que hay un camino de largo recorrido por realizar. Entretanto, se debe trabajar con la perspectiva de poder **garantizar la cobertura de necesidades**. Las casi mil personas que se detectaban en la vía pública pernoctando no cuentan con un techo que las proteja de las inclemencias del tiempo y de

situaciones de inseguridad, y tampoco pueden disponer de la necesaria intimidad. Por lo tanto, se debe actuar para garantizar **la existencia de plazas suficientes, y estas deberían incluir diferentes especificidades. Por una parte, se constata la necesidad de equipamientos especializados que atiendan a colectivos con necesidades específicas; por otra, son necesarias también plazas de acogida en equipamientos o espacios de muy baja exigencia (tipo pisos cero) que permitan la acogida de personas con características diversas, que actualmente no pueden acceder a servicios estándar existentes.**

En cuanto a los equipamientos residenciales, aparte de la falta de plazas suficientes y de que hay que desplazarse hasta ellos y hacer cola para saber si se puede acceder, resultan espacios poco acogedores e integradores. Esta realidad ya ha sido asumida por el Ayuntamiento, y se trabaja para mejorar y dignificar los espacios siguiendo las demandas de personas usuarias o que han usado estos servicios. Se debe seguir trabajando, pues, en este sentido.

También se constata que se requiere una adaptación de los recursos para poder dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres, un colectivo invisibilizado. En cuanto a las mujeres en situación de sinhogarismo, aunque numéricamente suponen un porcentaje de entre un 20 % y un 25 % del total aproximado en Barcelona (dependiendo de la fuente), la realidad de su situación y atención implica ciertas especificidades, como las diferencias en los perfiles, la utilización de los recursos, la experiencia en el espacio público, etcétera, factores todos ellos que implican una situación de mayor vulnerabilidad. Es necesaria, pues, **una atención a las mujeres desde una perspectiva de género, lo cual debe conllevar la adaptación de los recursos a sus necesidades y la formación del personal técnico, entre otras medidas.**

Se constata la existencia de otros colectivos que preocupan especialmente por cómo se pueden ver abocados a situaciones de sinhogarismo, como las personas jóvenes o extuteladas por la DGAIA, las personas excarceladas y personas migradas en situación administrativa irregular. Todas estas situaciones requieren la implicación de las administraciones para prevenirlas y abordarlas, como se prevé en el Plan de lucha contra el sinhogarismo 2016-2020, y sobre lo que se debe seguir insistiendo. Con respecto a las personas sin hogar con discapacidad, tal como se ha expuesto en el apartado 6.6, resulta difícil estimar su número, y aún más teniendo en cuenta que hay personas susceptibles de este reconocimiento pero que no lo tienen otorgado. **Estas personas, por sus problemas de salud o dificultades (así como aquellas que disponen del reconocimiento del grado de dependencia), también necesitan una atención especializada que cuente con los recursos adecuados para cada situación.**

En relación con los equipamientos, ya sean de pernocta u otros tipos más funcionales, como comedores o duchas, y al margen de los proyectos de mejora previstos, se detecta **la necesidad de un mayor grado de supervisión por parte del Ayuntamiento para verificar su funcionamiento de acuerdo con los ítems de calidad previstos**, tal como la síndica ya ha recomendado al Ayuntamiento con motivo de quejas recibidas sobre equipamientos de responsabilidad pública municipal.

Otra cuestión que preocupa es la inseguridad con la que conviven las personas sin hogar en el espacio público, ya sea por actitudes hostiles, increpaciones, robos o incluso agresiones físicas o sexuales. La cobertura de las necesidades básicas de las personas en situación de sinhogarismo implica también la protección ante estas situaciones. En esta línea, se quiere hacer referencia a la **aporofobia, contra la que es necesario trabajar desde todos los sectores con todos los medios disponibles.**

La síndica, en su actividad, recibe quejas de ciudadanos y ciudadanas preocupados por la presencia de personas sin techo en el espacio público, lo que históricamente ha llevado al Ayuntamiento a adoptar una serie de medidas relativas a la adopción de un determinado mobiliario urbano o incluso a la incorporación de determinados artículos en la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público en Barcelona, entre otras. Así, **se ha recomendado en varias ocasiones la necesidad de que el Ayuntamiento sea más proactivo en la interlocución con la ciudadanía, a fin de que esta sea conocedora de la actividad municipal (a menudo muy intensa, pero invisible) y para contribuir también a rebajar el estigma que afecta a las personas sin hogar.**

En relación con la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público, por una parte, desde la Sindicatura se ha podido constatar que lo previsto en el artículo 82, sobre la comunicación de situaciones de vulnerabilidad a los servicios competentes (habitualmente de la Guardia Urbana a los Servicios Sociales), se desarrolla según las previsiones y existe una buena coordinación y colaboración entre ambos servicios; y, por la otra, al observar que había personas sin hogar que eran sancionadas de acuerdo con el contenido de esta ordenanza, desde la Sindicatura se trabajó con el consistorio a los efectos de que estas personas no fueran sancionadas, dado que esta medida no resulta efectiva en ningún aspecto. Hay que decir que, últimamente, no se han vuelto a recibir quejas en la Sindicatura en este sentido.

Otra cuestión observada y sobre la cual hay consenso entre las personas afectadas, personas expertas y entidades es la relativa a la **dispersión de los recursos por el territorio de la ciudad**, de manera que si una persona quiere cubrir todas sus necesidades, debe realizar un importante número de desplazamientos a diario, lo que supone una dedicación ingente de tiempo por parte de las personas afectadas, a la vez que implica la necesidad de utilizar transportes públicos (con el correspondiente coste). De acuerdo con la información recogida, se suscribe (como ya han propuesto algunas entidades) que **se debería tender a trabajar por territorios, de manera que cada barrio o distrito pudiera disponer de unos equipamientos básicos.** Con este modelo se podrían alcanzar diferentes retos. Las personas afectadas podrían tener los recursos más próximos y disponer de más tiempo para dedicarse a otras tareas necesarias para mejorar su situación (trámites administrativos, formación, búsqueda de trabajo, etc.). También se posibilitaría una mayor integración en el territorio, interlocución con el vecindario, las entidades y los servicios comunes a toda la población, de modo que se incidiría en el sentimiento de pertenencia a la comunidad, así como en el conocimiento con respecto al vecindario de las situaciones, lo que podría contribuir a la reducción del estigma. Otra ventaja sería que los equipamientos podrían ser más pequeños y, por lo tanto, de dimensiones más personalizadas.

La realidad de la necesidad de desplazamientos es una constante que condiciona el día a día de las personas sin hogar en la ciudad, y se debe poder encontrar formas para reducir los inconvenientes. El Plan de lucha contra el sinhogarismo 2016-2020 incorpora, en su objetivo 1.5, la posibilidad de distribuir títulos bonificados de transporte en función de determinados requisitos. **Se considera necesario trabajar de forma decidida en este aspecto, así como gestionar aquellas situaciones derivadas de la imposición de sanciones por viajar en la red de transporte público sin el preceptivo título de transporte, en el caso de personas vulnerables. Complementariamente, y como también está previsto, se debe trabajar la posibilidad de contar con espacios donde las personas sin hogar puedan depositar sus pertenencias.**

Desde el enfoque en la persona y los derechos de esta, hay que tener en cuenta el derecho a la participación, recogido en el marco legislativo básico, la Constitución y el Estatuto de autonomía de Cataluña. El Ayuntamiento de Barcelona también ha mostrado un compromiso activo con el desarrollo de la participación en la ciudad, con diferentes formas de expresión, dimensiones de barrio, distrito y ciudad, así como en varios sectores. Por este motivo, resulta sorprendente que el Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020 haga referencias básicas a la participación de las personas sin hogar, atendiendo al hecho de que, por su situación de vulnerabilidad y por las condiciones cotidianas en que se encuentran, no se facilita el ejercicio de este derecho. Ahora bien, se quiere destacar muy positivamente la existencia del Grupo de Trabajo Sinhogarismo, del Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona, formado por personas que se encuentran o se han encontrado en situación de sinhogarismo y que aportan su experiencia y consideraciones en el marco del trabajo que se lleva a cabo anualmente en el grupo y en el consejo. También se ha constatado que algunos equipamientos residenciales cuentan con espacios periódicos assemblearios donde se debaten cuestiones de organización, espacios en cuya definición hay que seguir profundizando y cuya existencia hay que seguir garantizando. Desde la Sindicatura se considera que **es necesario promover de forma decidida la participación de las personas sin hogar, tanto en las cuestiones que las afectan de forma directa como de forma más transversal, en los debates de la ciudad.**

Otro aspecto en el que ya se actúa en la ciudad es el **trabajo en red**. La existencia de la XAPSLL y del Acuerdo ciudadano para una Barcelona inclusiva denota la voluntad municipal de trabajar con las entidades, así como la implicación de estas para incidir de forma decidida en el abordaje del sinhogarismo en la ciudad. En esta línea, el eje 9 del Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020 detalla diferentes objetivos y acciones para mejorar esta colaboración, que pasan, entre otros, por compartir una base de datos o el debate y elaboración de un modelo de intervención. La síndica aplaude esta colaboración, considerando que **el conocimiento y la pericia están presentes tanto en el sector público como en el privado, pero quiere recordar la responsabilidad de la Administración pública en las garantías de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas.**

10. Recomendaciones

- Seguir promoviendo el trabajo con la Generalitat de Catalunya y el Área Metropolitana de Barcelona a fin de que se impliquen en la prevención y el abordaje del sinhogarismo, así como instar a las administraciones competentes a aplicar los cambios normativos necesarios.

- Planificar y priorizar presupuestariamente, a través del Consorcio de la Vivienda, con la Generalitat de Catalunya, la adopción de medidas orientadas a alcanzar el objetivo de solidaridad urbana del 15 % de viviendas principales en Barcelona antes del año 2027.
- Reforzar las políticas encaminadas a aumentar el fondo de viviendas de alquiler social y las políticas de vivienda destinadas a los colectivos más desfavorecidos.
- Elaborar y hacer pública la evaluación del Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020.
- Intensificar la prevención del sinhogarismo prestando especial atención a las situaciones particulares de todas las personas que están en situación de exclusión de vivienda (según la clasificación ETHOS), garantizar un acompañamiento adecuado y que se pueda contar con los recursos necesarios para evitar el inicio del sinhogarismo.
- Revisar y mejorar los protocolos en el ámbito de salud, con el objetivo de que se pueda garantizar la asistencia sanitaria y la continuidad de esta en las situaciones en que sea necesaria.
- Instar a la reflexión y el debate sobre los procesos de atención, procedimientos legales y consideraciones éticas con el fin de impulsar acuerdos y protocolos de actuación en casos especialmente complejos.
- Recordar que las personas sin hogar son titulares de derechos legítimos de ciudadanía y que, por lo tanto, se debe situar a las personas en el centro de la intervención y garantizar la existencia de recursos suficientes para asegurar la cobertura de sus necesidades básicas.
- Avanzar y seguir creciendo con nuevos modelos de intervención, como el *Housing First*.
- Impulsar la creación de equipamientos especializados que puedan atender a colectivos con necesidades específicas.
- Promover la existencia de plazas de acogida en equipamientos o espacios de muy baja exigencia (tipo pisos cero) que permitan la acogida de personas que por sus condiciones actuales no acceden a los servicios estándar existentes.
- Trabajar para garantizar la adecuación de los recursos y formas de atención a las necesidades de las mujeres en situación de sin hogar.
- Adaptar la atención y los recursos a las situaciones y necesidades específicas de personas con discapacidad.
- Revisar y mejorar los mecanismos de control y supervisión de los centros de acogida, comedores, centros de día y otros servicios, con el fin de verificar el funcionamiento de acuerdo con los ítems de calidad previstos.
- Luchar contra la aporofobia desde todos los servicios y con todos los medios disponibles.
- Mejorar la interlocución con los vecinos y vecinas de los espacios en los que se manifiestan quejas por la presencia de personas sin hogar en el espacio público, con la

finalidad de dar a conocer la acción municipal y contribuir a rebajar el estigma de este colectivo.

- Promover la existencia de servicios para personas sin hogar por territorios, a fin de que cada barrio o distrito disponga de servicios o equipamientos básicos.
- Trabajar en la mejora del acceso a la red de transporte público para personas sin hogar, así como avanzar en la gestión de sanciones impuestas por viajar en la red de transporte público sin el preceptivo título de transporte.
- Seguir promoviendo la participación de las personas sin hogar, tanto en las cuestiones que las afectan de forma directa como de forma más transversal, en los debates de ciudad.
- Revisar la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público en Barcelona, a efectos de evitar la revictimización de las personas sin hogar. Si no es posible, que se valore la utilidad de imponer sanciones a personas en situación de vulnerabilidad.
- Elaborar un protocolo para la prestación de servicios funerarios² de carácter gratuito o bonificado, en el que se aseguren unas buenas prácticas corporativas para que la gratuidad del servicio no interfiera en una prestación cualitativa y respetuosa.

Esta decisión se comunicará al órgano municipal competente y se dará cuenta de ella al Plenario del Consejo Municipal en el informe anual reglamentario.

² Finalmente, se quiere mencionar una situación detectada que, si bien no figura en la información recogida en esta decisión, se considera importante por sus implicaciones relativas al derecho a la dignidad y a no sufrir ningún tipo de discriminación. El hecho está relacionado con una queja tramitada en la Sindicatura sobre cómo se gestionó el entierro de una persona sin hogar. En la queja se denunciaba que la empresa funeraria no había informado a la persona referente de una entidad social a la que estaba vinculado el difunto sobre la programación del entierro, a pesar de haberlo solicitado expresamente en varias ocasiones. Además, se había tardado doce días en darle sepultura. En este caso, la síndica consideró que se habían vulnerado los derechos de la persona y se recomendó al Ayuntamiento la elaboración de un protocolo sobre la prestación de servicios funerarios de carácter gratuito en el que se aseguraran unas buenas prácticas corporativas a fin de que la gratuidad del servicio no interfiriera en una prestación cualitativa y respetuosa. También se recomendaba que se clarificara qué órgano o servicio debe solicitar la prestación gratuita o bonificada. Esta última recomendación se recogió en el Decreto de universalidad del servicio funerario, que se aprobó por la Comisión de Gobierno del 15 de noviembre de 2018.

11. Anexos

11.1 Marco legal

Declaración universal de los derechos humanos

Artículo 25.1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Constitución española

Artículo 23.1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Artículo 35.1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.

Artículo 39.1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

Artículo 43.1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

Artículo 47. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Estatuto de autonomía de Cataluña

Artículo 15.2. Todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal.

Artículo 24.1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública, a ser informadas sobre estas prestaciones y a dar el consentimiento para cualquier actuación que les afecte personalmente, en los términos que establecen las leyes.

Artículo 24.3. Las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen. Las organizaciones del tercer sector social tienen derecho a ejercer sus funciones en los ámbitos de la participación y la colaboración sociales.

Artículo 26. Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine.

Artículo 29.1. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de forma directa o bien a través de representantes, en los supuestos legales previstos.

Artículo 30.2. Todas las personas tienen derecho a ser tratadas por los poderes públicos de Cataluña, en los asuntos que les afectan, de forma imparcial y objetiva, y a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican.

Carta municipal de Barcelona

Artículo 30.1. El Ayuntamiento de Barcelona garantiza la participación ciudadana, especialmente en las materias que afectan más directamente la calidad de vida de los ciudadanos.

Artículo 85. La planificación, programación y gestión de la vivienda pública, en régimen de propiedad y alquiler, en el término municipal de Barcelona, corresponden exclusivamente al Consorcio de la Vivienda, integrado en tres quintas partes por la Generalitat de Catalunya y en dos quintas partes por el Ayuntamiento de Barcelona. En su actuación, el Consorcio debe tener en especial consideración el peso poblacional y las especificidades derivadas de la centralidad y diversidad social dentro de la ciudad.

Artículo 107.1. Debe promoverse la prevención y eliminación de las causas que llevan a la marginación y conseguir la integración de todos los ciudadanos, favoreciendo la solidaridad y la participación.

Artículo 107.2. La gestión de los servicios sociales se coordina, en lo posible, con los servicios de asistencia sanitaria.

Artículo 111. El Ayuntamiento de Barcelona debe promover todas las acciones y servicios que faciliten la inserción profesional de los jóvenes.

Artículo 112. El Ayuntamiento de Barcelona debe promover todas las acciones y servicios que faciliten la integración y participación de la mujer en la sociedad y eviten la discriminación por razón de sexo.

Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad

Artículo I.1. La ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad.

Artículo I.2. Las autoridades municipales fomentan, por todos los medios de que disponen, el respeto de la dignidad de todos y la calidad de vida de sus habitantes.

Artículo IV.1. Los colectivos y ciudadanos y ciudadanas más vulnerables tienen derecho a gozar de medidas específicas de protección.

Artículo IV.2. Las personas discapacitadas son objeto de una asistencia municipal específica.

Artículo IV.3. Las ciudades signatarias adoptan políticas activas de apoyo a la población más vulnerable garantizando a cada uno el derecho de ciudadanía.

Artículo IV.4. Las ciudades adoptan todas las medidas necesarias para facilitar la integración de todos los ciudadanos y ciudadanas cualquiera que sea la razón de su vulnerabilidad evitando los reagrupamientos discriminatorios.

Artículo XII.1. Las ciudades signatarias consideran las políticas sociales como parte decisiva de las políticas de protección de los derechos humanos y se comprometen a garantizarlos en el marco de sus competencias.

Artículo XII.3. Las ciudades signatarias se comprometen a desarrollar políticas sociales, especialmente destinadas a los más desfavorecidos, como forma de rechazo a la exclusión y en la consecución de la dignidad humana y de la igualdad.

Artículo XIV.1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a disponer de recursos suficientes, mediante un empleo digno que garantice la calidad de vida.

Artículo XIV.5. Las autoridades municipales fomentan la creación de empleos protegidos para las personas que necesitan reinserirse en la vida profesional. En particular, las autoridades municipales favorecen la creación de empleos relacionados con los nuevos yacimientos de empleo y con las actividades que tienen un beneficio social.

Artículo XVI.1. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a una vivienda digna, segura y salubre.

Artículo XVI.2. Las autoridades municipales velan por la existencia de una oferta adecuada de vivienda y equipamientos de barrio para todos sus ciudadanos y ciudadanas, sin distinción por razón del nivel de ingresos. Dichos equipamientos deben comprender estructuras de acogida para los sin techo que garanticen su seguridad y su dignidad, y estructuras para las mujeres víctimas de la violencia, en particular de la violencia doméstica, malos tratos, y para las que intentan salir de la prostitución.

Artículo XVI.3. Las autoridades municipales garantizan el derecho de los nómadas a permanecer en la ciudad en condiciones compatibles con la dignidad humana.

Artículo XVII.1. Las autoridades municipales favorecen el acceso igual para todos los ciudadanos y ciudadanas a la atención y prevención sanitaria.

Artículo XXIII.1. Las autoridades locales aseguran la eficacia de los servicios públicos y su adaptación a las necesidades de los usuarios y velan por evitar cualquier situación de discriminación o de abuso.

Carta de ciudadanía: carta de derechos y deberes de Barcelona

Artículo 1. Barcelona es una ciudad de convivencia que se fundamenta en la responsabilidad, la pluralidad, la diversidad, la tolerancia y el respeto de los derechos humanos y la promoción de las condiciones para la libre y plena realización de la persona.

Artículo 4. Todas las personas tienen derecho a encontrar en Barcelona las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, ambientales y de accesibilidad universal para vivir en ella dignamente.

Artículo 9. Todas las personas tienen derecho a participar en los asuntos municipales. El Ayuntamiento debe garantizar la existencia de procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de todas las personas en el ámbito del municipio en su conjunto.

Artículo 18. El Ayuntamiento tiene como objetivo prioritario que todos los vecinos y vecinas de la ciudad puedan disfrutar de su derecho a una vivienda digna, asequible y accesible, a través de diferentes estrategias, como el desarrollo de un plan de vivienda con criterios de cohesión social, la creación de un parque de viviendas asequibles destinadas a políticas sociales, el impulso de la construcción de viviendas de protección oficial, etc.

Artículo 23.1. Las personas mayores tienen derecho a disfrutar de una calidad de vida óptima, con respeto a su integridad y dignidad.

Artículo 25.1. Las personas en situación de diversidad física, psíquica o sensorial, y aquellas con enfermedades mentales y crónicas tienen derecho a servicios públicos que consideren su realidad en términos de inclusión y adaptación, sin discriminación. Se promoverá el derecho a la autonomía personal y a la inclusión laboral.

Artículo 25.2. Las personas en situación de drogodependencia y otras adicciones graves tienen derecho a acciones específicas de apoyo a sus necesidades y a no ser discriminadas a causa de su enfermedad.

Artículo 25.3. Todas las víctimas de violencia, especialmente del ámbito familiar, niños y niñas y personas mayores, tienen derecho a recibir atención específica y programas de reparación.

Artículo 26.1. Las personas que se encuentren en estado de necesidad personal básica tienen derecho de acceso a los servicios sociales de la ciudad que se ofrecen a toda la población, sin ninguna discriminación ni dilación.

Artículo 26.2. Los destinatarios de los servicios sociales tienen derecho a disponer de un plan de atención social en función de la valoración de la situación, que se debe aplicar técnicamente por procedimientos reconocidos y homologados, con un profesional de referencia, y con respeto a la confidencialidad de los datos e informaciones; a recibir atención urgente y servicios de calidad; a estar plenamente informados en caso de necesidad; y a participar en la toma de decisiones.

Artículo 26.3. Las personas que acceden tienen el deber de facilitar los datos y documentos imprescindibles, así como de cumplir los acuerdos de la prestación y observar una conducta basada en el respeto mutuo.

Artículo 26.4. El Ayuntamiento debe impulsar una política de promoción de las personas en situación de precariedad y de actuaciones sobre todas las causas que generan la pobreza, y se tiene que dotar de políticas específicas de inserción laboral y social a través de sus organismos.

Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona

Artículo 82.1. Cuando el presunto responsable del incumplimiento de la Ordenanza sea indigente o presente otras carencias o necesidades de asistencia social o de atención médica especiales o urgentes, los agentes de la autoridad que intervengan le informarán de la posibilidad de acudir a los servicios sociales o médicos correspondientes y del lugar concreto en el que puede hacerlo.

Artículo 82.2. En aquellos casos especialmente graves o urgentes, y con el único objeto de que la persona pueda recibir efectivamente y lo antes posible la atención social o médica requerida, los agentes de la autoridad u otros servicios competentes podrán acompañarla a los mencionados servicios.

Artículo 82.3. Asimismo, siempre que sea posible, los servicios municipales intentarán contactar con la familia de la persona afectada para informarla de la situación y circunstancias en las que ha sido encontrada en el espacio público.

Artículo 82.4. Inmediatamente después de haber practicado estas diligencias, en caso de que las mismas hubieran sido llevadas a cabo por agentes de la autoridad, estos informarán sobre ellas a los servicios municipales correspondientes, con la finalidad de que estos adopten las medidas oportunas y, si procede, hagan su seguimiento o, en su caso, pongan el asunto en conocimiento de la autoridad o administración competente.

Ley 12/2007, de servicios sociales

Artículo 3.1. Los servicios sociales tienen como finalidad asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida mediante la cobertura de sus necesidades

personales básicas y de las necesidades sociales, en el marco de la justicia social y del bienestar de las personas.

Artículo 5. El sistema público de servicios sociales se rige por los siguientes principios: universalidad; igualdad; responsabilidad pública; solidaridad; participación cívica; globalidad; subsidiariedad; prevención y dimensión comunitaria; fomento de la cohesión social; normalización; coordinación; atención personalizada e integral; respeto por los derechos de la persona; fomento de la autonomía personal; economía, eficiencia y eficacia; calidad de los servicios; y continuidad de los servicios.

Artículo 7. Las situaciones con necesidad de atención especial son, entre otras: estar en situación de necesidad social; las relacionadas con la falta de vivienda; encontrarse en exclusión o aislamiento social; estar en situación de vulnerabilidad, riesgo o dificultad social; encontrarse en condiciones laborales precarias, con desempleo y pobreza.

Artículo 9.2.c) Derecho a recibir de forma continuada los servicios sociales mientras estén en situación de necesitar el servicio.

Artículo 9.2.d) Derecho a recibir una atención urgente o prioritaria en las situaciones que no puedan esperar al turno ordinario, en los supuestos determinados por la administración competente.

Artículo 9.2.g) Derecho a decidir si desean recibir un servicio social y escoger libremente el tipo de medidas o de recursos que deben aplicarse, entre las opciones que les sean presentadas, así como participar en la toma de decisiones sobre el proceso de intervención acordado.

Artículo 10.a) Derecho a recibir información suficiente y comprensible sobre los servicios y prestaciones disponibles, los criterios de adjudicación y las prioridades para recibirlos, sobre los derechos y deberes de los destinatarios y usuarios, y sobre los mecanismos de presentación de quejas y reclamaciones, que deben ser expuestos de forma visible en los centros de atención.

Artículo 13.1. Los deberes de las personas que acceden a los servicios sociales son, entre otros, el de facilitar los datos personales, cumplir los acuerdos, observar una conducta basada en el respeto mutuo y colaborar para facilitar la convivencia en el establecimiento y la resolución de los problemas, entre otros.

Cartera de servicios sociales

Artículo 2. Distingue las prestaciones garantizadas y las no garantizadas.

Anexo 1

1.1.3.1. Servicio de acogida residencial de urgencia. Es una prestación garantizada que tiene por objeto la cobertura temporal de las necesidades básicas que han motivado la situación de

urgencia, y tiene las funciones de alojamiento, acogida y convivencia, apoyo social y otras establecidas por el ordenamiento jurídico. Es un servicio básico, destinado a la población en general que se encuentre en grave riesgo social.

1.1.3.2. Servicio de residencia temporal para personas adultas en situación de exclusión social. Es una prestación garantizada que tiene por objeto la acogida residencial temporal, con el fin de facilitar un entorno favorable, procurar el bienestar de las personas atendidas y facilitar su integración social, manteniendo el máximo grado de autonomía. Tiene funciones de acogida y convivencia, alojamiento y manutención, lavandería y repaso de ropa, apoyo social, cuidado del aspecto físico y el vestir, programas dirigidos al mantenimiento de aptitudes, la motivación y la integración laboral, así como al mantenimiento de la autonomía y la prevención del deterioro físico-psíquico, favorecimiento de las relaciones de la persona usuaria con la familia y el entorno, garantizar la asistencia sanitaria y otras funciones establecidas por el ordenamiento jurídico. Es un servicio básico, destinado a la población de entre 18 y 65 años en situación de grave riesgo social.

1.1.4. Servicio de comedor social. Es una prestación garantizada que tiene por objeto asegurar una alimentación básica y la atención social. Está destinado a la población en general en situación de grave riesgo social.

Ley 18/2007, del derecho a la vivienda

Artículo 3.m) A efectos de lo dispuesto en la presente ley, se entiende por *sin hogar* la persona o unidad de convivencia con carencia manifiesta de una vivienda digna y adecuada, ya que no dispone de domicilio, vive en la calle o en un espacio no apto como vivienda, de acuerdo con lo establecido por la presente ley, y sufre la exclusión social efectiva debido a barreras sociales o a dificultades personales para vivir de forma autónoma. Tienen también la condición de sin hogar las personas que han sido objeto de un proceso de desahucio motivado por la imposibilidad acreditada de satisfacer el alquiler.

Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, modificada por la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica: en su título V, denominado “De la política de protección pública de la vivienda”, establece las políticas orientadas a la obtención de vivienda con protección oficial, así como otras actuaciones susceptibles de ser protegidas y que se deberán detallar en los planes de vivienda.

Artículo 70.1. El Gobierno debe velar por que las entidades sin ánimo de lucro y los servicios sociales municipales que llevan a cabo actividades y programas de inserción social puedan disponer de un volumen de viviendas de inserción, tal y como son definidas por el artículo 3.i, suficiente para atender las necesidades de este tipo que se detecten en cada municipio.

Artículo 70.2. En el marco de los programas sociales de integración y en los términos que determina la normativa vigente en materia de servicios sociales, las administraciones competentes deben adoptar actuaciones específicas de dotación de viviendas de inserción para los sin hogar.

Decreto 75/2014, del Plan para el derecho a la vivienda

Artículo 2.1. El Plan para el derecho a la vivienda incorpora el programa social de vivienda, el programa de fomento de la rehabilitación, el programa de viviendas con protección oficial y otras medidas conexas y complementarias.

Artículo 2.2. Para alcanzar los objetivos del plan, estos programas incluyen las actuaciones susceptibles de ser protegidas si cumplen los requisitos que este decreto establece.

Artículo 2.3. El programa social de vivienda incluye las siguientes actuaciones:

- a) Las ayudas para el pago de la vivienda.
- b) La mediación en el alquiler social.
- c) Las viviendas de inserción.
- d) Actuaciones sociales en áreas de riesgo de exclusión residencial o con degradación urbana.

Artículo 2.4. El programa de fomento de la rehabilitación incluye las siguientes actuaciones:

- a) Medidas de fomento a la rehabilitación de viviendas y edificios de viviendas.
- b) Medidas de fomento a la rehabilitación en las áreas de rehabilitación.

Artículo 2.5. El programa de viviendas con protección oficial incluye las siguientes actuaciones:

- a) La promoción, y calificación de viviendas con protección oficial, destinadas al alquiler, a la venta, a otras formas de tenencia intermedia, o al uso propio.
- b) El alquiler, la adquisición u otras formas intermedias de acceso a las viviendas con protección oficial.
- c) La promoción de alojamientos colectivos protegidos para personas especialmente vulnerables y para otros grupos específicos de población.

Artículo 2.6. Otras medidas conexas y complementarias:

- a) Apoyo a las oficinas locales de vivienda y bolsas de mediación para el alquiler social.
- b) Régimen de coberturas de cobro de las rentas arrendaticias de los contratos de alquiler de viviendas conocido con la denominación de Avalloguer.
- c) El servicio de asesoramiento sobre la deuda hipotecaria conocido con la denominación de Ofideute.
- d) La Mesa de Valoración de situaciones de emergencias económicas y sociales.

Artículo 8. Los programas sociales de vivienda incluyen las siguientes actuaciones:

- a) Las ayudas para el pago de la vivienda.
- b) La mediación en el alquiler social.
- c) Las viviendas de inserción.
- d) Actuaciones sociales en áreas de riesgo de exclusión residencial y con degradación urbana.

Artículo 9. Los programas sociales de vivienda tienen como objetivo:

- a) Ayudar a las personas en riesgo de exclusión social que tienen dificultades en el momento de acceder a una vivienda o de pagar el alquiler o las cuotas de amortización hipotecarias, lo

cual las podría situar en la exclusión social residencial o dificultar su proceso de inserción social.

- b) Estimular a las personas físicas o jurídicas propietarias de viviendas vacías para que las pongan en el mercado de alquiler, preferentemente dirigido a personas con necesidades especiales de vivienda.
- c) Impulsar el sistema de mediación de la Administración pública entre personas físicas o jurídicas propietarias y personas arrendatarias para fomentar la disposición de viviendas destinadas al alquiler social.
- d) Ayudar a las entidades sin ánimo de lucro y las cooperativas que tienen reconocida la condición de entidad sin ánimo de lucro que gestionan viviendas de inserción.

Artículo 10. Condiciones de las viviendas y de las personas o entidades destinatarias:

1. Las viviendas a las que se puede acceder a través de los programas sociales que establece este capítulo pueden ser nuevas o existentes, del mercado libre o con protección oficial y han de tener cédula de habitabilidad o estar en condiciones de obtenerla.

2. Condiciones de las personas o entidades sin ánimo de lucro destinatarias:

- a) Las personas que soliciten las ayudas de estos programas han de tener los ingresos, los requisitos y las condiciones específicas que se establecen en las diferentes convocatorias. En cualquier caso, no pueden tener ingresos superiores a 2,35 veces el indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC), excepto en el programa de mediación en el alquiler social.
- b) A los efectos del otorgamiento de estas ayudas, a los ingresos que se establecen en el artículo 4 de este Decreto habrá que añadir los ingresos o pensiones exentos de tributación que pueda tener la persona solicitante o algún miembro de la unidad de convivencia.
- c) Las entidades sin ánimo de lucro y las cooperativas que tienen reconocida la condición de entidad sin ánimo de lucro que opten a las ayudas establecidas en este capítulo han de tener entre sus finalidades la atención a las personas con problemáticas especiales de vivienda, y dedicarse de forma prioritaria a buscar soluciones para cubrir necesidades sociales relacionadas con la vivienda.
- d) Se entiende por *personas con problemáticas especiales de vivienda* las que se encuentran en situación de riesgo de exclusión social por una posible pérdida de la vivienda que ocupan a causa de graves dificultades en el pago de la vivienda o con dificultad de acceso al mercado residencial por motivos de salud, sociales o económicos.
- e) Las viviendas destinadas a la mediación para el alquiler social se asignan a personas que están inscritas en el Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial de acuerdo con lo que prevé el artículo 69.6 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

Artículo 22. 1. Las viviendas de inserción se destinan a:

- a) Atender a personas que presentan problemas de inserción y que requieren una atención especial, y seguimiento y tutela especializados durante un periodo de tiempo.
- b) Atender a personas arrendatarias de infraviviendas o de viviendas sobreocupadas.

Artículo 22.2. Se entiende por *personas que requieren una atención especial* las personas que forman parte de los siguientes colectivos: personas sin hogar, las mujeres afectadas por la violencia machista, las personas con drogodependencias, las personas con trastorno mental,

las personas perceptoras de prestaciones muy bajas, los jóvenes extutelados y otros en situaciones análogas que requieren una especial atención, tutela o apoyo especializado.

Artículo 23.1. La gestión de las viviendas de inserción se articula mediante la Red de viviendas de inserción social (XHIS, por sus siglas en catalán), integrada por las entidades sin ánimo de lucro que gestionan las viviendas de inserción, que han de tener como finalidad social la atención a personas con riesgo de exclusión. Las entidades que forman parte de la Red de viviendas de inserción social tienen la consideración de entidades gestoras de programas públicos de apoyo a la vivienda, para lo cual se pueden acoger a los beneficios fiscales que, si procede, les correspondan.

Artículo 23.2. La Agencia de la Vivienda de Cataluña coordina el funcionamiento de la Red de viviendas de inserción social.

Artículo 24.1. Las viviendas de inserción pueden ser de titularidad de la entidad gestora o de un tercero, público o privado, que le cede su gestión.

Artículo 24.2. Las viviendas de inserción se pueden ceder a las personas usuarias que requieren una atención especial, en régimen de alquiler o bajo otras formas de ocupación. En este caso, las condiciones de pago y de duración del contrato serán las que establezca la entidad gestora.

Artículo 73. Las adjudicaciones directas de viviendas, propiedad o gestionadas por administraciones o entidades públicas, que tienen por objeto hacer frente a situaciones de emergencia social, se han de hacer a propuesta de una Mesa de valoración de emergencias económicas y sociales. Estas son órganos colegiados de las administraciones locales o de las entidades públicas gestoras de las viviendas. En las mesas de valoración de situaciones de emergencias ha de estar representada, necesariamente, la administración o entidad propietaria de las viviendas públicas que pueden ser objeto de adjudicación.

Artículo 75. Se consideran situaciones de emergencias económicas y sociales los casos de riesgo de pérdida de la vivienda inminente o de riesgo de exclusión residencial y, en concreto, las situaciones de personas sin hogar de acuerdo con el artículo 3.m) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, las de mujeres que sufren situaciones de violencia machista, las de víctimas de acoso inmobiliario, las personas con discapacidades sobrevenidas, los cambios de vivienda del mismo parque público por necesidades económicas y sociales, y los casos derivados de entidades de la Red de viviendas de inserción o las demandas de las administraciones locales en virtud de las disposiciones del artículo 95.6 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

También se han consultado los siguientes documentos:

- INE - Encuesta sobre centros y servicios de atención a personas sin hogar (ECPSH) 2016.
- INE - Encuesta a las personas sin hogar 2012.
- Arrels Fundació - Censo de personas sin hogar 2018.
- SIS Medio Abierto - Memoria de actividad 2018.
- SIS Medio Abierto Aeropuerto Barcelona-El Prat - Memoria de actividad 2018.